

# CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS ENTRE 1995 E 2005<sup>1</sup>

FELIPE NUNES\*

\*Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG (CEL-DCP)

## Resumo

Este artigo analisa o comportamento dos partidos no interior da Assembléia Legislativa de Minas Gerais na relação com o governador do Estado. O principal argumento é que a dinâmica de funcionamento da Casa segue o padrão encontrado na Câmara dos Deputados, ou seja, centralização decisória com alta coesão partidária e expressivos graus de apoio à agenda do Executivo. Mais interessante é observar que a oposição, em votações nominais “custosas”, não se comporta como esperado.

Palavras-chave: Partidos, relação política, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

## Abstract

This paper explores the parties' behavior inside of the Minas Gerais Legislative. The main argument is that the pattern observed in this Legislative is very similar if compared

<sup>1</sup> Este artigo é um dos resultados da monografia exigida como requisito parcial para conclusão do meu curso de graduação em Ciências Sociais pela UFMG no ano de 2006. Um agradecimento especial é devido a Carlos Ranulfo, Fátima Anastasia, Magna Inácio, Guilherme Alberto Rodrigues e Thiago Silame, que contribuíram significativamente para o aprimoramento deste trabalho. Erros e omissões, contudo, são de minha inteira responsabilidade.

with that found on the Brazilian National Congress. It means, decision centralization, high levels of party cohesion and significant grades of Executive agenda support.

Keywords: Parties, political relation, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

### Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento dos partidos políticos no nível subnacional de governo, sobretudo no que se refere a seu relacionamento com o Executivo. Particularmente, o foco desta análise está voltado a explorar o grau de apoio obtido pelos governadores nas votações dos projetos de sua autoria no interior do Legislativo.

Devido à característica federalista do sistema político brasileiro, entender a lógica de funcionamento dos governos subnacionais se torna uma tarefa de primeira importância para se compreender o sistema como um todo. De acordo com a literatura, eleições nacionais, sejam elas para o Executivo ou para o Legislativo, estão bastante relacionadas com as eleições estaduais – seja para influenciar o resultado final destas, seja para ser influenciadas por elas (SAMUELS, 2000; POWELL JR., 2000; *et al*) –; donde pode-se concluir que é preciso manter-se atento ao que se passa nessa esfera da política brasileira.

Abrúcio (2002) foi um dos primeiros analistas políticos brasileiros a se debruçar sobre a política estadual pós-redemocratização. Ao analisar o período de Governo estadual de 1982 a 1994 em 15 Estados brasileiros, o autor afirma que a esfera estadual de governo é caracterizada por um *ultrapresidencialismo*, já que está marcada por dois traços singulares: (1) o governador é o agente principal no processo de governo; e (2) os mecanismos de controle do poder público são pouco efetivos. Para Abrúcio (2002), o Executivo estadual mantém sua centralidade no processo de governo inibindo os *checks and balances* característicos de sistemas presidencialistas,

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

cooptando seus potenciais fiscalizadores: o Legislativo e o Judiciário. Para o autor, “a formação de uma maioria governista sólida nas Assembléias foi a arma fundamental utilizada pelos governos estaduais para controlar o processo decisório” (ABRÚCIO, 2002). Se a isso se acrescenta o fato de que as assembléias legislativas funcionam com baixo grau de especialização e profissionalização, configura-se um cenário em que o poder dos governadores se impõe sem contestação.

Anastasia (2001), ao analisar as reformas institucionais realizadas no interior da estrutura da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), afirma que em relação a maioria das demais casas legislativas do Brasil, a ALMG tem-se apresentado como uma das mais desenvolvidas “institucionalmente”. Esse grau de desenvolvimento institucional foi alcançado, segundo a autora, pelas mudanças que o Legislativo mineiro sofreu a partir do final da década de 1980. Esse processo de inovação institucional sinalizou claramente a passagem de um perfil de organização legislativo exclusivamente voltado para a viabilização de políticas distributivistas para outro, que gera ganhos de especialização e políticas públicas mais consistentes, além de possibilitar a incorporação institucional dos cidadãos à arena parlamentar.

É nesse debate que o presente trabalho se insere: se, por um lado, as observações empíricas realizadas até 1994 apontam para um padrão de relacionamento entre os Poderes no nível estadual que favorece a predominância do Executivo e, por outro, observa-se no interior do Legislativo mineiro mudanças significativas no sentido de emponderá-lo para o processo de tomada de decisão; surge a oportunidade de confrontar essas duas conclusões, na tentativa de explorar quais os resultados observados no padrão de relacionamento entre os Poderes no âmbito do Estado de Minas Gerais após 1994. O objeto escolhido, a ALMG, gera a oportunidade de checar o *ultrapresidencialismo* sob um contexto em que o Legislativo, relativamente ao Executivo, não é tão frágil quanto descreve Abrúcio (2002).

Ademais, são escassos os estudos sistemáticos sobre o comportamento dos partidos políticos nas assembleias legislativas, o que permite a formulação de algumas perguntas que nortearão o desenvolvimento deste trabalho: *como se comportam os partidos políticos nas votações de projetos de autoria do governador? Qual é o tamanho e a consistência do apoio dado pelos deputados estaduais aos projetos do Executivo? Mais ainda, tal tamanho e consistência variam?*

Parte-se do pressuposto de que uma casa legislativa com partidos estruturando a tomada de decisão gera ganhos de governabilidade (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2001). O campo de incertezas é reduzido quando partidos caracterizados por bancadas coesas compõem coalizões de governo. A possibilidade de previsão dos resultados é muito maior, já que os governadores podem fazer os “cálculos” para obtenção da maioria necessária para aprovar sua agenda. Uma taxa de convergência reduzida, por exemplo, pode transformar uma coalizão majoritária em minoritária.

Este trabalho conecta duas dimensões cruciais: coesão partidária e apoio legislativo. Nesse sentido, buscar-se-á entender como a coesão dos partidos mineiros abala o nível de apoio legislativo obtido pelo governador às propostas de sua autoria. Trabalha-se com a hipótese de que o alto grau de desenvolvimento institucional não é suficiente para modificar a lógica do *ultrapresidencialismo estadual*.

O trabalho está organizado em três seções. Na primeira, contrapõe-se a literatura que analisa o funcionamento do governo nacional com aquela centrada no nível estadual, explorando as especificidades e as semelhanças de ambas. Na segunda e terceira seções, passa-se à análise mais sistemática da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Na segunda seção, discute-se: (a) o Regimento Interno da Casa no que se refere à relação entre os dois Poderes, particularmente no que concerne às votações nominais e aos tipos de projetos que tramitam na Assembleia; e (b) a dinâmica partidária da Casa na 13<sup>a</sup>, na 14<sup>a</sup> e na 15<sup>a</sup> Legislaturas.

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

A terceira seção é utilizada para testar as hipóteses aventadas pela análise (c) da taxa de convergência dos partidos nas votações nominais de projetos de autoria dos governadores mineiros entre os anos de 1994 e 2005; e (d) do grau de apoio dos partidos às proposições de autoria do governador, assim como sua taxa de sucesso no mesmo período. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho e a direção para que tais conclusões apontam.

### **Coesão partidária e apoio legislativo**

Algumas importantes linhas de investigação vêm sendo desenvolvidas no Brasil acerca do comportamento parlamentar, sobretudo no que se refere aos deputados federais. Tais linhas seguem pressupostos e predições de quatro importantes enfoques analíticos que, para explicar o funcionamento do sistema político brasileiro, destacam concentração e dispersão de poder, por um lado, e alta ou baixa capacidade de decidir e implementar políticas, por outro. Um primeiro enfoque sustenta que o sistema político brasileiro seria caracterizado por “um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas” (PALERMO, 2000). Para tal corrente, o sistema político brasileiro seria marcado pela *dispersão do poder decisório e apresentaria problemas de governabilidade*. O cerne da questão, segundo esse ponto de vista, é que diversos fatores institucionais reforçam-se mutuamente para “dispersar ainda mais o poder em um sistema fragmentado” (MAINWARING, 1993) e gerar crises de governabilidade. Um segundo enfoque trabalha com a noção de que prevalece uma pauta conflitiva na interação dos Poderes, com base exatamente nos mesmos traços institucionais e da morfologia partidária identificadas no tipo anterior. No entanto, para superar os riscos extremos de paralisia decisória, o presidente se vale das prerrogativas de que desfruta. O elemento central dessa perspectiva é a utilização excludente, por parte da Presidência, dos expressivos poderes legislativos, administrativos e distributivos de que dispõe. Esse enfoque combina *concentração de poder decisório e tendência à*

*ingovernabilidade*. Uma terceira abordagem conjuga, em sua análise, *concentração de poder decisório e governabilidade*. Para esses autores, a pauta de discussões entre o Legislativo e o Executivo não é conflitiva. A cooperação entre os dois Poderes se dá, então, devido à concentração do poder decisório nas mãos do Executivo e à organização legislativa que concentra poderes nas mãos dos líderes partidários. Sendo assim, o Congresso está longe de constituir-se em um obstáculo à ação do Executivo. Por fim, há um último e mais recente enfoque que acredita que o sistema político brasileiro caracteriza-se pela combinação entre *dispersão e concentração de poder que resulta em governabilidade* (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; ANASTASIA e MELO, 2002). Para esse enfoque, os poderes pró-ativos, a montagem do gabinete de coalizão e a forma como se dá o trâmite dos projetos do Executivo no Legislativo são instrumentos importantes para a aprovação da agenda presidencial. Essas diferentes abordagens estão em diálogo direto com a literatura norte-americana, que estuda comportamento legislativo sob três enfoques, os chamados “modelos” distributivo, informacional e partidário.

O argumento dos defensores do modelo distributivo é que congressistas guiados pela lógica eleitoral – a busca da reeleição – estarão interessados, quase que exclusivamente, em aprovar políticas de cunho particularista. As coalizões legislativas são vistas como instáveis, dependendo, principalmente, da distribuição de preferências dos atores em operação. As comissões são, portanto, o *locus* apropriado para que os interesses da *constituency* do deputado sejam atendidos. Em outras palavras, os deputados buscarão fazer parte das comissões relacionadas ao temas de interesse de seus eleitores, o que aumentaria suas chances de, se realizado um bom trabalho, alcançar a reeleição (MAYHEW, 1974, 2005; FENNO, 1978; FIORINA, 1977; *et al*).

Já que cada congressista tenta levar o máximo possível de políticas para seus redutos, tal modelo preconiza que a relação entre eles é conflituosa. Para Weingast & Shepsle (1981) tal dilema não existe. O fato de que um parlamentar

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

participa de uma comissão por certo tempo leva-o a fazer acordos longitudinais, ou seja, existe a possibilidade de que ele e seus pares negociem e troquem apoio. Nesse contexto, observam-se ganhos para todos os deputados em um ambiente em que os custos de transação são reduzidos e os ganhos de troca são possibilitados. O problema de tal argumento está na incerteza quanto ao apoio dos outros parlamentares quando suas demandas já estiverem sido satisfeitas. Weingast & Shepsle (1981) reagem à crítica, afirmando que as comissões são as instituições capazes de estabilizar tais acordos. “Na versão distributivista, as comissões estruturam e permitem a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas” (LIMONGI, 1994).

Diferentemente da perspectiva distributivista, o modelo informacional privilegia os ganhos de informação que são possibilitados pela organização das comissões no interior do Legislativo (KREHBIEL, 2005). O espaço interativo possibilitado pelas comissões as gabaritam como *locus* de deliberação, discussão e aprendizado, tendo como resultado um maior e melhor *quantum* de informações para subsidiar as ações do Legislativo. De acordo com o modelo informacional, é o Legislativo, e não apenas o deputado, que ganha com o adensamento das comissões. Interessa ao Legislativo, como instituição, que as decisões tomadas sejam mais informadas e, por isso, a maioria concorda em delegar poderes para que as comissões gerem incentivos à especialização temática dos deputados. A propósito, segundo Krehbiel (1991), o resultado observado é uma legislação mais próxima do ponto ideal do legislador mediano, já que mais informações reduzem os níveis de incertezas quanto às conseqüências esperadas.

Ainda que bastante diversas, as versões distributivista e informacional guardam um ponto essencial em comum: o reconhecimento da centralidade das comissões como eixos estruturadores da atividade legislativa.

Os teóricos da versão partidária, terceira abordagem trabalhada neste texto, rejeitam a dicotomia que preconiza a diferenciação da organização legislativa ou por comissões ou

por partidos. De acordo com seus proponentes, o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os partidos políticos. Esses autores vêem as comissões como uma forma de organização legislativa que depende dos partidos. Ou seja, segundo o modelo partidário, os partidos agem por intermédio das comissões.

O poder dos partidos no interior do Congresso estaria baseado em sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de apreciação pelo Plenário e pelas comissões (COX & MCCUBBINS, 1993, 2005; ROHDE, 1991; BINDER, 1997). Nesse sentido, não se pode afirmar que apenas as comissões teriam poder de agenda, desconsiderando a influência tanto das lideranças como do *speaker*. Na verdade, sustentam os defensores dessa perspectiva, o poder partidário está no controle que seus líderes têm de poderes de agenda negativos – poderes de veto –, que inviabilizam a tramitação de matérias que poderiam vir a comprometer a coesão do partido majoritário. O partido majoritário é o responsável pela agenda legislativa. Ele coordena o processo decisório e fornece os meios para que a cooperação se dê. Tudo isso porque é ele o detentor dos principais cargos e está nas principais posições do Congresso.

Há certa controvérsia acerca da aplicação direta de tais abordagens para o entendimento do comportamento legislativo e da relação entre os Poderes no Brasil. Mas não há como negar que tais enfoques deram suporte para muitos trabalhos que foram desenvolvidos à luz da experiência brasileira. Particularmente, utilizando-se da discussão sobre as três perspectivas, Anastasia (2003) estuda a teia de interações desenvolvidas entre *principals* e *agentes* na ALMG e seus impactos sobre a organização, o comportamento e a produção legislativa. Seu argumento é que as inovações institucionais em curso na ALMG afetam as relações entre agentes e *principals* e incidem positivamente sobre os graus de *responsiveness* e *accountability* do Legislativo mineiro perante os cidadãos. Segundo apresenta a autora, a ALMG obteve, como resultado de mudanças institucionais que possibilitaram maior proximidade entre

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

representantes e representados, ganhos significativos no *quantum* e no *qualis* de informação das diversas áreas envolvidas no processo legislativo. Resta saber se tal tendência é capaz de modificar a dinâmica do ultrapresidencialismo. Ou melhor, seria possível afirmar que os benefícios advindos do fortalecimento da relação vertical (Legislativo-cidadãos) melhorariam o funcionamento dos *checks and balances* entre os dois Poderes no nível estadual?

Um ponto de congruência de parte da literatura neo-institucionalista da escolha racional que aplica os modelos analíticos apresentados acima para o caso brasileiro é a compreensão de que o Poder Legislativo é muito menos ativo que o Poder Executivo no período pós-88<sup>2</sup>. Essa assertiva baseia-se nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) que demonstram que, entre 1989 e 1998, apenas 14% das leis aprovadas foram de autoria do Legislativo. Segundo os autores, tal dado é resultado da manutenção, na Constituição de 1988, dos poderes legislativos do Executivo, além da centralização da organização legislativa nas mãos dos líderes partidários, de modo a garantir a esse Poder o controle da agenda legislativa do País.

No que diz respeito às motivações subjacentes à atuação dos parlamentares, algumas análises acerca do tema convergem para o reconhecimento de que, devido aos incentivos paroquiais gerados principalmente pelo sistema eleitoral de lista aberta para a Câmara dos Deputados, os candidatos a cadeiras parlamentares teriam como melhor estratégia de campanha o cultivo do voto personalizado, em detrimento de estratégias que enfatizassem a sigla e o programa dos partidos. Por outro lado, a consecução eficaz de estratégias centradas no voto personalizado levaria os candidatos a tentar capturar estreitas clientelas eleitorais, de base geográfica ou setorial, dentro de seus respectivos Estados. Por fim, os deputados assim eleitos deveriam, em sua atuação legislativa, patrocinar leis que canalizassem benefícios para suas clientelas eleitorais a fim de maximizar as suas chances de reeleição (AMES, 1995; CAREY e SHUGART; 1995; MAINWARING, 1993).

<sup>2</sup> Uma boa referência para se compreender a relação entre o Executivo e o Legislativo levando-se em conta o grau de atividade na apresentação e aprovação de projetos de lei nos dois períodos democráticos recentes está em P E S S A N H A , Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. 1997 Tese de Doutorado.

Ames (2003) contesta a tese de que o presidencialismo brasileiro “funcione muito bem”. Crítico do trabalho de Figueiredo e Limongi (1999), ele afirma que mesmo o Executivo tendo prerrogativas legislativas que fazem dele um forte candidato à aprovação de sua agenda, deve-se levar em conta que o Congresso é obstrucionista e tem como foco objetivos paroquiais, bloqueando a pauta do Executivo até que suas demandas localizadas sejam atendidas. Desse ponto de vista, a produção legislativa seria muito pequena e pouco relevante, já que o desenho institucional brasileiro privilegiaria o imobilismo decisório. Para Ames, a tese de um Congresso cooperativo e disciplinado peca ao não computar as iniciativas que o Poder Executivo deixa de encaminhar por já prever a derrota; por considerar exclusivamente as votações nominais, deixando de fora as negociações e as barganhas que são realizadas fora do Plenário, no momento anterior ao da votação; e ao não perceber que o comportamento parlamentar é definido por muitas variáveis e não pode ser explicado apenas pela indicação do líder. Seu argumento é o de que o que melhor caracteriza o arranjo institucional brasileiro é o excessivo número de *veto players*, que surgem devido ao desenho descentralizador dos sistemas eleitoral e partidário, do sistema federalista de organização e do fisiologismo tradicional brasileiro.

Contudo, o principal problema na análise de Ames é que ele aponta a existência de diversas conexões eleitorais na Câmara dos Deputados (1. concentrado e dominante; 2. concentrado e não-dominante; 3. fragmentado e dominante; e 4. fragmentado e não-dominante), mas, estranhamente, todas elas levam a um mesmo tipo de comportamento parlamentar, o distributivista (CARVALHO, 2003). Melo (2006)<sup>3</sup> mostra ainda que, além de não associar a existência de incentivos eleitorais distintos a comportamentos legislativos diferenciados, Ames não demonstra a prevalência do paroquialismo: “suas evidências, além de frágeis, são restritas aos processos orçamentários da Legislatura 1987-1991, antes, portanto, das mudanças processadas após o escândalo dos sete anões e que limitariam drasticamente a margem de manobra dos deputados individualmente”.

<sup>3</sup> Para melhores detalhes dessa crítica ver MELO, C. R. F. *As instituições Políticas Brasileiras funcionam?* Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 247-250, jun. 2006.

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

Em contraposição à visão apresentada acima, Figueiredo e Limongi (1999) sustentam que não é possível afirmar que a produção legislativa do Congresso seja localista. Em seu trabalho as conclusões apontam para uma divisão política do trabalho legislativo: o Congresso se ocupa, majoritariamente, de leis de cunho social; e o Executivo, preponderantemente, da produção na área econômica e administrativa. Nesse mesmo sentido, Lemos (2001) afirma que, dos 817 projetos de lei apresentados por deputados e senadores entre 1989 e 1994 (relativos às áreas de saúde e educação), 60% visavam à transferência difusa de recursos ou à regulação difusa de determinadas atividades. Ou seja, observa-se que os deputados atuam de forma a produzir benefícios difusos e nacionais. Lemos explica a pouca existência de leis de cunho clientelista no bojo da produção da Câmara pela incapacidade institucional dos legisladores de iniciar legislação orçamentária e tributária.

Amorim Neto e Santos (2002) avançam na análise da produção legislativa e chegam a resultados próximos aos dos dois autores anteriores, além de incluir em seu estudo os decretos legislativos da Câmara dos Deputados e as resoluções do Senado Federal. Segundo os autores, “o esperado paroquialismo dos políticos brasileiros não se manifesta em sua produção de leis”, mas se desenvolve por meio da aprovação de decretos. “Podemos afirmar que os incentivos eleitorais paroquiais se manifestam na produção legislativa dos deputados federais através da distribuição de direitos para explorar serviços de rádio e televisão” (AMORIM NETO e SANTOS, 2002)<sup>4</sup>.

Em um dos mais importantes e recentes trabalhos que debatem essa temática, Carvalho (2003) procura apontar insuficiências em ambas abordagens e defende que a melhor maneira de compreender o Congresso brasileiro é *utilizando-se dos dois modelos*: o distributivista e o partidário. Ele identifica diferentes comportamentos dos partidos e dos parlamentares com base na tipologia desenvolvida por Ames. A crítica a Barry Ames é feita quando o autor afirma que tantos padrões de votação existentes não poderiam gerar apenas uma forma de comportamento na Câmara dos Deputados. No que se refere à

<sup>4</sup> Ver mais sobre o tema em Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003; ou em Ricci, Paolo. *O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

análise de Figueiredo e Limongi, Carvalho procura refutar o argumento de que a “estrutura centralizada dos trabalhos legislativos seria suficiente para neutralizar todos os incentivos oriundos da arena eleitoral” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Tais incentivos, segundo o autor, operariam relacionados aos diversos tipos de conexão eleitoral possíveis. Sendo assim, interesses diversos, e até opostos, orientariam a ação dos parlamentares no Legislativo; alguns mais paroquialistas, os eleitos com votação concentrada e dominante; outros mais universalistas, com votação tipicamente fragmentada e não-dominante ou eleitos pelas capitais. Dessa forma, o autor acredita que o comportamento parlamentar é resultado tanto do efeito descentralizador da legislação eleitoral quanto da posição dos partidos no espectro ideológico, bem como do relacionamento construído entre Legislativo e Executivo<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Em trabalho recente, Inácio (2006) apresenta evidências que atestam a importância da contigüidade ideológica das coalizões de governo sob o comportamento dos partidos. Neste trabalho, tal dimensão não será explorada, mas, sem dúvida, deve ser incorporada às novas agendas de pesquisa.

<sup>6</sup> Caracterizo o sistema político estadual como presidencialista, já que ele apresenta todas as condições estabelecidas por Sartori (1996).

<sup>7</sup> Uma contribuição do argumento de Abrúcio é a resposta a “como o governador obtém maioria Legislativa?”. Como não é o tema central deste trabalho, deixar-se-á para explorá-lo mais adiante.

Mas o que pode ser dito da dinâmica do presidencialismo estadual brasileiro<sup>6</sup>? Nesse sentido, Abrúcio volta a ser referência. Para o autor, a esfera estadual tem sido marcada por uma lógica *ultrapresidencial* de governo. Existiria uma espécie de “pacto homologatório” entre governadores e deputados estaduais, por meio do qual os legisladores aprovariam, sem maiores discussões, as iniciativas do Executivo em troca da distribuição de recursos paroquiais<sup>7</sup>. Com todos esses traços, resta aos deputados o “governismo”. Frente à força do Executivo e à fraqueza dos partidos no nível estadual, os deputados se vêem compelidos a apoiar o governo.

Nota-se uma aproximação das literaturas nacional e estadual que analisam os Legislativos: o traço centralizador parece marcar o sistema político brasileiro como um todo. Presidentes e governadores são os capitães das naus para as quais foram eleitos. Eles comandam e coordenam seus governos, mesmo que usando recursos diferentes em alguns casos. Porém, para os casos estaduais, tal tendência foi empiricamente mostrada usando dados do segundo período democrático brasileiro, até meados de 1994. Essencialmente por isso, fez-se necessário trabalhar com algumas dessas hipóteses no período que se estende de 1995 a 2005.

CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

**A Assembléia Legislativa de Minas Gerais (1995-2005)**

**Regimento Interno<sup>8</sup>**

Em um trabalho de referência para os estudos legislativos, sobretudo brasileiros, Figueiredo e Limongi (1999) mostram a importância das regras regimentais e constitucionais na formação da relação entre os Poderes no sistema presidencialista. As principais prerrogativas legislativas do Executivo nacional no pós-88 são: (1) poder de editar medidas provisórias; (2) poder de veto total e parcial; (3) solicitação de urgência na tramitação dos projetos; e (4) exclusividade na legislação orçamentária. Além dos poderes constitucionais, a centralização dos trabalhos legislativos também contribuiu para a formação de uma relação desequilibrada entre os Poderes para o lado do Executivo. Segundo os autores:

*o Regimento Interno da Câmara dos Deputados consagrou um formato decisório centralizado que se harmoniza com esse papel preponderante do Executivo. Se no plano constitucional foram mantidos os mecanismos que garantem a primazia do Executivo na função legislativa, no que diz respeito à organização interna de sua principal casa legislativa, a Câmara dos Deputados, o regimento reservou, e a prática vem reforçando, papel crucial a um grupo restrito, o colégio de líderes, na condução do processo legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).*

Foi por meio da análise do Regimento e da Constituição que os autores chegaram à sustentação de que a lógica de funcionamento dos trabalhos na Câmara dos Deputados segue o modelo “partidário”. No caso da ALMG, é preciso esclarecer alguns pontos do Regimento Interno (RI), que, como acontece na Câmara dos Deputados, tem um impacto direto sobre o comportamento dos deputados na Assembléia, bem como sobre a relação entre o governador e os partidos políticos. Antes, porém, vale destacar que poucas mudanças efetivas se deram no Regimento Interno da Casa nos anos 90, sendo que o conjunto mais significativo se deu em 1997, quando a Assembléia estava sob a Presidência do PSDB.

<sup>8</sup> A Constituição Estadual não será analisada neste trabalho porque as informações contidas no Regimento da Assembléia já são suficientes para os propósitos ora procurados. No entanto, pretende-se continuar a pesquisa em outros Estados brasileiros e incluir a análise das Constituições nessa pesquisa.

Segundo o artigo 66 do RI, uma bancada “é o agrupamento organizado de, no mínimo, cinco deputados de uma mesma representação partidária”. É preciso atenção para essa definição, dada a importância que o líder de bancada tem na estrutura da ALMG, já que tal norma limita o raio de ação dos pequenos partidos. A outra possibilidade de se obter um cargo de liderança é a reunião dos partidos – com um número de parlamentares menor do que cinco – em blocos, de modo que possam alcançar o patamar mínimo exigido pelo RI.

Dentre outras atribuições regimentais, o artigo 67 do RI da ALMG estabelece que ao líder cabe: “(a) inscrever membros da bancada ou do bloco parlamentar para discutirem matéria constante na pauta e falar na terceira parte da reunião; (b) indicar candidatos da bancada ou do bloco parlamentar para concorrerem aos cargos da Mesa da Assembléia; (c) *indicar à Mesa da Assembléia membros da bancada ou do bloco parlamentar para comporem as comissões e, nos termos do art. 117, propor substituição* (grifos próprios)”. Grifo esta terceira atribuição para ressaltar que um dos instrumentos que dão ao líder da bancada ou do bloco poder de coibir os parlamentares no sentido da aprovação ou rejeição de algum projeto é a capacidade de indicar e retirar o parlamentar de uma determinada comissão. Geralmente os deputados buscam as comissões que lhes trarão maiores chances de alcançar aquele que, para Douglas Arnold (1990), seria o primeiro objetivo dos parlamentares: a reeleição<sup>9</sup>. Caso o deputado se mostre muito indisciplinado, o líder pode não o indicar para uma comissão de seu interesse, ou retirá-lo depois de feita a indicação, podendo prejudicar, assim, um dos principais objetivos do parlamentar<sup>10</sup>.

O Regimento Interno da ALMG também traz informações sobre os projetos que podem e/ou que devem passar por votações nominais para serem aprovados, além de informações sobre suas tramitações específicas. O primeiro caso é do “Projeto de Lei Ordinária” (PL). Como consta no RI, assim que recebido, o PL será numerado, enviado a publicação e distribuído às Lideranças para conhecimento e às comissões competentes para, nos termos dos artigos 102 e 103, ser objeto

<sup>9</sup> No Brasil, a reeleição propriamente dita não é o primeiro objetivo dos parlamentares. Dessa forma, parte-se do pressuposto de que os deputados buscam sucesso eleitoral, seja em direção ao Executivo, a outras esferas de poder, ou a cargos não-eletivos.

<sup>10</sup> Para uma discussão mais aprofundada do tema ver ARNOLD, Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New York, Yale Press, 1990.

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

de parecer ou de deliberação. Note que os líderes recebem cópia dos projetos, o que lhes garante vantagens estratégicas sobre os demais membros. Assim que enviado à Mesa da Assembléia, o parecer será publicado, incluindo-se o projeto na ordem do dia em 1º turno. No decorrer da discussão, poderão-se apresentar emendas, que, publicadas, serão encaminhadas, com o projeto, à comissão competente para receberem parecer. Encaminhado à Mesa da Assembléia, será o parecer publicado ou distribuído, e o projeto incluído na ordem do dia para votação. O presidente poderá permitir o recebimento antecipado de emendas, na hipótese de designação de relator em Plenário, para que este sobre elas se pronuncie, sem prejuízo da apresentação de emendas no decorrer da discussão. Aprovado em 1º turno, o projeto será despachado à comissão competente, a fim de receber parecer para o 2º turno. Quando houver emendas aprovadas, o parecer conterá a redação do vencido. No 2º turno, o projeto se sujeita aos prazos e às formalidades do 1º turno, não se admitindo emenda que contenha matéria prejudicada ou rejeitada. A emenda contendo matéria nova só será admitida, no 2º turno, por Acordo de Lideranças e desde que pertinente à proposição. A emenda, no 2º turno, é votada independentemente de parecer de comissão, podendo ser despachada pelo presidente à comissão competente, de ofício ou a requerimento do Colégio de Líderes, ou ainda a requerimento de deputado, aprovado pelo Plenário, ressalvado o disposto no inciso III do artigo 297. Concluída a votação, o projeto é remetido à Comissão de Redação. No caso dos PLs, considerar-se-á rejeitado o projeto que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as comissões a que tiver sido distribuído, salvo se houver recurso de deputado, nos termos do art. 104 (Regimento Interno, 1997).

Há também o “Projeto de Lei Complementar” (PLC), que é aprovado se obtiver voto favorável da maioria dos membros da Assembléia Legislativa, aplicando as normas de tramitação do projeto de lei ordinária, salvo quanto aos prazos regimentais, que serão contados em dobro. Consideram-se leis complementares, entre outras matérias previstas na Constituição do Estado: I – o Código de Finanças Públicas e o Código

Tributário; II – a Lei de Organização e Divisão Judiciárias; III – o Estatuto dos Servidores Públicos Civis e o Estatuto dos Servidores Públicos Militares; IV – as leis orgânicas do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da Polícia Militar (Regimento Interno, 1997).

Por fim, temos a “Proposta de Emenda à Constituição” (PEC). A Constituição do Estado pode ser emendada por proposta: (a) de, no mínimo, 1/3 (um terço) dos membros da Assembléia Legislativa; (b) do governador do Estado; ou (c) de, no mínimo, 100 (cem) câmaras municipais, manifestada pela maioria dos membros de cada uma delas. A proposta poderá ser aprovada se obtiver 3/5 (três quintos) dos votos dos membros da Assembléia Legislativa, aplicando as normas de tramitação do projeto de lei ordinária, com as seguintes ressalvas: I – os prazos regimentais serão contados em dobro; II – é indispensável a emissão de parecer sobre emenda de 2º turno; III – entre um e outro turno, haverá um interstício de 3 (três) dias. A emenda à proposta será também subscrita por 1/3 (um terço) dos membros da Assembléia Legislativa. A PEC é a medida que exige maior *quorum* – tanto para a tramitação quanto para a aprovação –, o que permite a uma minoria superior a 1/3 exercer o poder de veto.

O que completa o turno regimental de toda tramitação – de primeiro, segundo ou turno único – é a votação. Em relação a esta, vale chamar atenção para a determinação do Regimento sobre sua colocação na pauta. Segundo o artigo 249, a proposição será votada separadamente das emendas. Dessa forma, o emendamento passa a ter um custo político mais alto, já que é preciso compor uma série de maiorias. Tal custo, em grande parte das vezes, não pode ser “pago” pela oposição – o que facilita a aprovação da agenda do governador. Vale lembrar que as emendas serão votadas em grupos, conforme tenham parecer favorável ou contrário de todas as comissões que as tenham examinado, permitido o destaque.

Por fim, é fundamental analisar como se dão os processos de votação. Segundo o artigo 258 do Regimento da

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

Assembléia de Minas, são três os processos de votação: simbólico, nominal e por escrutínio secreto. O processo simbólico é adotado para todas as votações – é o procedimento-padrão, desde que não haja determinação constitucional em contrário. Só quando um requerimento é aprovado solicitando a adoção de outro processo de votação é que o procedimento-padrão é modificado. Tal requerimento tem que ser apresentado até o anúncio da fase de votação da proposição. A alternativa possível para que haja votação nominal é o pedido de verificação de votação. O requerimento de verificação de votação é privativo do processo simbólico, podendo ser repetido uma vez. Isso faz com que a maioria das votações no Plenário da ALMG se dê de forma simbólica. As votações nominais são adotadas nos casos em que se exige *quorum* de maioria absoluta, de 2/3 (dois terços) ou de 3/5 (três quintos), ressalvadas as hipóteses de escrutínio secreto; ou quando o Plenário assim deliberar. Ao longo dos 10 anos analisados neste trabalho, houve pouco menos de 200 votações nominais de projetos de autoria do governador, sendo que a maioria absoluta delas se deu devido à obrigatoriedade da adoção de tal procedimento de votação.

As evidências do Regimento Interno da ALMG apontam semelhanças no processo de organização dos trabalhos legislativos entre tal Casa e a Câmara dos Deputados. Resta analisar se os resultados obtidos também são semelhantes.

### Representação partidária

Entre 1995 e 2005 a Assembléia Legislativa de Minas Gerais contou com 17 partidos com representação partidária – os chamados “partidos parlamentares” –, sendo que, seguindo o padrão da esfera federal, PSDB, PMDB, PT, PFL<sup>11</sup>, PP, PL e PTB se afiguram como os principais na arena legislativa, contendo o maior número de parlamentares.

Na 13<sup>a</sup> Legislatura (1995-1998), o PSDB apresenta um crescimento típico de um partido governista. Ao longo dos quatro anos, o partido do governador Azeredo recebe seis deputados e sai da terceira para a primeira posição em número

<sup>11</sup> O PFL mudou de nome em 2007, passando a se chamar Democratas (DEM). Preferiu-se manter o nome original da sigla, já que analiso um período anterior ao da mudança.

de parlamentares na ALMG. Mesmo com essa alta taxa de migrantes para o PSDB, o partido só controla 20,8% das cadeiras na Assembléia, o que o força, em um sistema presidencialista estadual, a compor o governo com outros partidos para ter sua agenda aprovada. O PMDB, que havia ocupado o cargo de governador nos quatro anos anteriores, também vê crescer o tamanho de sua bancada, que passa de 12 para 14 parlamentares. O PP é o partido que mais perde deputados entre os anos de 1995 e 1998. O Partido Progressista, que dá posse a 11 parlamentares, termina a legislatura com apenas sete deputados estaduais. O PT, principal partido de oposição ao governo, mantém, durante os quatro anos da legislatura, o mesmo número de deputados (8), que corresponde a 10,4% das cadeiras legislativas. Tal percentual inviabiliza o veto do PT aos projetos do Executivo, inclusive em proposições que exigem maioria qualificada. O PT teria que controlar, pelo menos, 25 cadeiras na ALMG para poder exercer tal papel.

No pleito de 1998, o candidato a reeleição, Eduardo Azeredo (PSDB), perde a disputa para o ex-presidente Itamar Franco (PMDB). Em um governo muito conturbado e marcado por diversas crises entre o governador e seus aliados, o PMDB não segue a tendência do PSDB na última legislatura e deixa a 14ª Legislatura com um número de deputados menor em relação ao início do ano de 1999: o partido inicia seu mandato no governo de Minas com 11 cadeiras (14,3%), mas termina com apenas 10 (13%). O PSDB mantém a maior bancada na ALMG, mesmo não fazendo parte oficialmente da base aliada do governador<sup>12</sup>, e controla, durante todo o período, mais de 15% das cadeiras, chegando, em seu auge, aos 18,2% (14 cadeiras). O PT mantém sob seu controle uma média de 8% das cadeiras, variando entre 7% e 9%. O PDT obteve um percentual de cadeiras relativamente alto no governo Itamar, pois controlou cerca de 10% das cadeiras da ALMG nos quatro anos da 14ª Legislatura. O PL foi a única agremiação a crescer significativamente no período, dobrando sua bancada. Esse processo provavelmente guarda relação com a perspectiva de um bom desempenho do partido na eleição presi-

<sup>12</sup> O PSDB, durante os anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, não recebe nenhuma secretaria do governador Itamar Franco, o que, em um regime presidencialista multipartidário, pode representar a composição formal da base governista.

CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

Tabela 1 – Distribuição percentual de cadeiras legislativas da ALMG por partido político  
Minas Gerais, 1995 a 2006

	13ª LEGISLATURA												14ª LEGISLATURA												15ª LEGISLATURA											
	1995			1996			1997			1998			1999			2000			2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total	n	%	Total						
PP	11	14,3	10	13	8	10,4	7	9,09	11,69	5	6,49	5	6,49	5	6,49	6	7,79	6,818	5	6,49	5	6,49	5	6,49	6	7,79	6	7,79	7,143							
PDT	7	9,09	7	9,09	8	10,4	8	10,4	9,74	8	10,4	8	10,4	8	10,4	8	10,4	8	10,4	10,39	5	6,49	5	6,49	5	6,49	6	7,79	6,818							
PT	8	10,4	8	10,4	8	10,4	8	10,4	10,39	7	9,09	6	7,79	6	7,79	7	9,09	8,442	15	19,5	15	19,5	16	20,8	16	20,8	16	20,8	20,13							
PTB	10	13	9	11,7	10	13	9	11,7	12,34	6	7,79	6	7,79	6	7,79	7	9,09	8,117	5	6,49	5	6,49	5	6,49	5	6,49	2	2,6	5,519							
PMDB	12	15,6	12	15,6	13	16,9	14	18,2	16,56	11	14,3	13	16,9	12	15,6	10	13	14,94	8	10,4	9	11,7	10	13	9	11,7	11,69									
PST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	0,974	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
PSC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,3	0	0	0	0	0	0	0,325	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
PL	3	3,9	3	3,9	2	2,6	1	1,3	2,922	5	6,49	4	5,19	5	6,49	10	13	7,792	14	18,2	8	10,4	4	5,19	2	2,6	2,6	3,9	5,19							
PPS	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299	3	3,9	3	3,9	2	2,6	3	3,9	3,571	2	2,6	3	3,9	4	5,19	5	6,49	4,545									
PFL	10	13	10	13	10	13	9	11,7	12,66	6	7,79	7	9,09	7	9,09	7	9,09	8,766	5	6,49	5	6,49	7	9,09	8	10,4	8,117									
SP*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
PMN	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
PSB	1	1,3	1	1,3	0	0	0	0	0,649	2	2,6	2	2,6	4	5,19	3	3,9	3,571	2	2,6	2	2,6	2	2,6	0	0	0	0	0							
PSD	2	2,6	2	2,6	2	2,6	2	2,6	2,597	6	7,79	6	7,79	6	7,79	2	2,6	6,494	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
PV	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
PSDB	10	13	12	15,6	13	16,9	16	20,8	16,56	14	18,2	14	18,2	13	16,9	12	15,6	17,21	15	19,5	16	20,8	15	19,5	18	23,4	20,78									
PCdoB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
PSN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
PHS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
Total	77	100	77	100	77	100	77	100	100	77	100	77	100	77	100	77	100	100	77	100	77	100	77	100	77	100	77	100	100							

\*SP — Sem partido

FONTE: elaboração própria, com base em dados do TRE-MG e da publicação da ALMG "Composição da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais 1947-2002".

dencial de 2002, uma vez que foi configurada sua coligação com o PT.

Em 2002, Aécio Neves (PSDB) vence o pleito para governador em uma disputa em que seus principais oponentes eram os candidatos do PMDB e do PT. A exemplo do ocorrido no período Azeredo, o PSDB controla cerca de 20% das cadeiras (15 a 18) no Legislativo mineiro. No entanto, o dado interessante é o aumento significativo na principal bancada de oposição. O PT cresce nesse período, passa o PMDB em número de parlamentares e se torna a segunda maior bancada do Estado. Em 2003 e 2004, o PT conta com 15 deputados, o que equivale a 19,5% das cadeiras; já em 2005 e 2006, o PT recebe um membro e se torna a segunda maior bancada estadual, com 16 parlamentares. Certamente, esse crescimento do PT encontra-se associado ao bom desempenho de Lula no primeiro turno da eleição para presidente da República. Tal como aconteceu na Câmara dos Deputados, a bancada petista estadual seguiu a “onda” e conseguiu eleger um número maior de parlamentares. Outro dado que merece destaque diz respeito ao PL. Coligado com o PT nacional, o PL é o partido que mais perde deputados ao longo desses quatro anos. O Partido Liberal, que começa a 15ª Legislatura com 14 membros (18,2%), termina 2006 com apenas dois parlamentares (2,6%).

Em suma, pode-se observar que nenhum dos três governadores mineiros conseguiu se eleger com maioria absoluta de cadeiras na Assembléia, necessitando, dessa forma, de montar um governo de coalizão com outros partidos com representação parlamentar. Do outro lado, também é evidente o pouco poder que o único partido dotado de um “perfil oposicionista”<sup>13</sup>, o PT, obteve ao longo do período. Mesmo com seu desempenho nas eleições de 2002, o partido nunca conseguiu se aproximar de 1/3 dos votos na ALMG, o que lhe conferiria poder de veto sobre algumas iniciativas do Executivo. Por fim, vale ressaltar as evidências em torno do alto grau de trocas partidárias no interior do Legislativo mineiro, que segue a tendência nacional e pode estar associada à necessidade, por

<sup>13</sup> Chamo o PT de partido com perfil oposicionista, já que disputou com o PSDB, tanto no nível federal quanto no estadual, o cargo majoritário nas últimas eleições.

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

parte dos deputados estaduais, de ir ao encontro dos recursos políticos dominados pelo governador<sup>14</sup>.

O PSDB e o PT são os dois partidos que crescem ao longo de todo o período analisado. O PSDB cresce enquanto é governo e se estabiliza como o principal partido da Assembléia. O PT, por sua vez, se avoluma sob o efeito da onda petista no plano federal – isto é, só de 2002 em diante – e se configura como o segundo principal partido em Minas. O resultado combinado dos crescimentos e regularidades é a reprodução, no Estado, da polarização nacional entre PSDB e PT. Três partidos – PMDB, PTB e PFL – perdem peso parlamentar. O PL, vale ressaltar, apresenta uma trajetória singular, com um pico de crescimento seguido por um “profundo vale”.

### **Coesão partidária<sup>15</sup>**

Existem diversos tipos de votação no Legislativo, como já mencionado. Os métodos que registram o voto dos parlamentares são os mais importantes para a ciência política, pois é a partir deles que se torna possível estabelecer conexões entre os parlamentares e os seus votos, dimensionar o grau de disciplina das bancadas e a taxa de apoio dos partidos aos projetos do governo.

Na Câmara dos Deputados brasileira não há registro dos votos individuais nas votações secretas e nas votações simbólicas. Nestas últimas, o presidente solicita que os deputados favoráveis à proposição em votação permaneçam como se encontram. Todavia, um número significativo de proposições parlamentares é decidido por processo que registra o voto de cada deputado: a votação nominal. Para votar, eles utilizam atualmente o sistema eletrônico, acionando, em cada votação, os botões para registrar seu voto: “sim”, “não” ou “abstenção”.

Na Assembléia, as votações simbólica e secreta também não são registradas, mas as demais votações nominais o são e seguem o mesmo processo da Câmara dos Deputados. É por meio dessas votações que se pode responder qual o padrão de

<sup>14</sup> Tal hipótese deve ser desenvolvida em uma pesquisa mais acurada sobre o tema. Sugere-se a leitura de Melo (2004) para se aprofundar no tema.

<sup>15</sup> Neste texto, coesão e convergência serão usados como sinônimos.

coesão e disciplina das bancadas encontrado na ALMG entre 1995 e 2005. Para os dados levantados, não será possível trabalhar com a dimensão da disciplina. Este indicador é auferido utilizando a indicação das lideranças partidárias e o voto individual de cada um dos atores envolvidos. Infelizmente, a ALMG não registra, juntamente com os votos nominais, como cada um dos líderes indicou a votação. Dessa maneira, trabalhou-se com outro indicador, o *índice de Rice*. Tal índice mostrará o grau de coesão de um partido para cada votação realizada nominalmente em Plenário. Como trabalha-se apenas com projetos de autoria do governador, parto do pressuposto de que este Poder quer ver seus projetos aprovados na Assembléia, e, portanto, vai necessitar do apoio dos deputados. Observando o grau de coesão, pode-se identificar (ou não) se o comportamento no Plenário é partidário ou segue regras *ad hoc* de composição de coalizões.

Uma primeira decisão fundamental nos estudos sobre disciplina partidária diz respeito às votações que serão incluídas na análise. Há um consenso na literatura de que apenas as votações que dividem minimamente o Plenário devem ser consideradas. Limongi e Figueiredo (1995, 518) eliminam as votações em que ao menos 90% dos deputados votam da mesma maneira. Mainwaring e Pérez-Liñan (1998) excluem as votações em que o lado minoritário não obteve ao menos 25% dos votos. Essa discussão é importante para que não se sobrestimem nem se subestimem as taxas de disciplina média.

Porém, neste estudo, não se seguirá nenhuma das duas sugestões expostas acima. Considerar-se-ão todas as votações nominais ocorridas entre 1995 e 2005 sobre projetos de autoria do governador. Isso se dá devido a razões muito simples: (1) o número de votações nominais na Assembléia é muito pequeno, mesmo em um período de 10 anos – apenas 190; (2) se o fenômeno do “governismo” impera nas Assembléias, como sugere Abrúcio (2002), o saldo da discórdia entre os lados majoritário e minoritário é muito grande e está expresso, justamente, nessas votações “consensuais”, que Limongi e Figueiredo excluem. Eliminar tais procedimentos subestimaria a coesão e inviabilizaria a observação do fenômeno

**CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005**

supracitado; e (3) como pode-se observar, além do pequeno número de votações ocorridas nesses 10 anos analisados, o fato interessante é que, dessas, 76,85% só ocorreram por causa de exigência regimental, fato que só reforça a importância de se incluir na análise todas as votações para que se observe o comportamento dos parlamentares em projetos que exigem *quorum* qualificado e não em disputas que tenham como objetivo elevar os custos da ação<sup>16</sup>.

**Tabela 2 – Número de votações nominais em  
decorrência de projetos do governador  
Minas Gerais, 1995 a 2005**

VOTAÇÕES	1995	1996	1997	1998	13 <sup>a</sup>
Número	19	5	33	13	70
VOTAÇÕES	1999	2000	2001	2002	14 <sup>a</sup>
Número	11	8	13	8	40
VOTAÇÕES	2003	2004	2005	2006	15 <sup>a</sup>
Número	42	19	19	-	80
TOTAL					190

**FONTE:** elaboração própria, com base no banco de dados de votações nominais da ALMG 1995-2005.

A Tabela 2 apresenta o quadro final das votações consideradas neste trabalho. Como pode-se observar, o período em que mais ocorreram votações nominais foi na 15<sup>a</sup> Legislatura (80), seguido da 13<sup>a</sup> (70) e da 14<sup>a</sup> (40). O ano em que o Plenário da ALMG mais votou proposições foi o primeiro do governo Aécio Neves (PSDB), totalizando 42. Outra decisão importante que deve ser tomada é quanto ao procedimento de mensuração a ser utilizado. Para o cálculo de alguns índices, basta conhecer o resultado final da votação dos partidos; para o cálculo de outros, porém, é necessário conhecer como cada deputado votou individualmente. Dentre os indicadores construídos com base no resultado final das votações, os mais empregados pela literatura são o *índice de Rice*<sup>17</sup> e o *índice de unidade partidária*<sup>18</sup>. Dentre os índices para cujo

<sup>16</sup> Ao prosseguir a pesquisa, pretende-se fazer outras comparações utilizando esses dados. A primeira delas, por exemplo, será comparar o sucesso do governador e a coesão dos partidos considerando votações unânimes e não-unânimes.

<sup>17</sup> O *índice de Rice* é calculado subtraindo-se o percentual majoritário do lado minoritário de um determinado partido em uma determinada votação (NICOLAU, 2000).

<sup>18</sup> O *índice de unidade partidária* é calculado dividindo-se o total de votos do lado majoritário de uma votação pelo total de votantes (ou membros) da bancada (NICOLAU, 2000).

<sup>19</sup> O *índice de lealdade* é calculado dividindo-se o número de vezes que o deputado votou com o partido pelo número de vezes que ele compareceu para votar (podem-se considerar também as faltas como voto contrário ao partido) (NICOLAU, 2000).

<sup>20</sup> O *índice de fidelidade à posição do líder do partido* é calculado, para cada votação, dividindo-se o total de deputados de cada partido que votaram conforme a indicação do líder pelo total de deputados desse partido que compareceram para votar (ou sobre o total da bancada) (NICOLAU, 2000).

<sup>21</sup> Como já mostrado, devido à intensa troca de legendas, houve significativas alterações no número de deputados de cada partido ao longo das legislaturas. Por isso, foi fundamental um controle cuidadoso para evitar que esse fator afetasse os resultados da pesquisa.

<sup>22</sup> Vale lembrar que tal diferença pode ser atribuída à inclusão de todas as votações, o que pode elevar a média de coesão.

cálculo é imprescindível conhecer o voto de cada parlamentar, destacam-se o *índice de lealdade*<sup>19</sup> e o *índice de fidelidade à posição do líder partidário*<sup>20</sup>.

Na ALMG, os líderes podem encaminhar votação para a bancada, indicando *sim*, *não*, ou liberando seus deputados. Contudo, não há registros desses encaminhamentos, o que inviabiliza a utilização dos dois últimos índices. Neste estudo, vale ressaltar, a coesão dos partidos será medida pelo *índice de Rice*. Para efeito do cálculo, serão considerados, como é usual na literatura, apenas os deputados presentes na votação<sup>21</sup>.

Passa-se então à análise dos dados. Adianto que a visão tradicional de que os partidos brasileiros são pouco disciplinados, jogada por terra por Figueiredo e Limongi (1999), também não encontra sustentação nos dados do Legislativo mineiro. Nas votações analisadas, o *índice de Rice* médio – considerando todos os partidos com representação parlamentar – foi de 96,01% na 13ª Legislatura, 96,67% na 14ª Legislatura, e nada menos do que 99,14% na 15ª. Observa-se uma tendência de aumento do índice ao longo das três legislaturas, e valores significativamente superiores às médias encontradas para a Câmara dos Deputados, que gira em torno dos 89,5% entre 1995 e 1998, como mostram os dados de Nicolau (2000)<sup>22</sup>. Logo, em uma votação qualquer, pode-se esperar que cerca de 98% dos membros de qualquer dos partidos votará da mesma forma. A Assembléia mineira, seguindo o padrão nacional, está muito longe de apresentar um comportamento errático.

Segundo a taxa média de disciplina apresentada, os partidos podem ser divididos em três grupos. O primeiro é composto por partidos com 100% de coesão. Aqui é preciso considerar a incidência de pequenas bancadas na ALMG. De uma forma geral, são estas bancadas, com uma representação que varia entre um e cinco deputados, as que apresentam tais índices. O segundo grupo é integrado por partidos cujas taxas variam entre 95% e 99%. E no terceiro e último grupo aparecem os partidos com taxas abaixo dos 95%. De toda forma, comparativamente aos resultados encontrados para a Câmara, a taxa de coesão é consideravelmente alta. Mas se os

CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

**Tabela 3 – Índice de Rice médio por partido – Minas Gerais, 1995 a 2005**

	13ª LEGISLATURA					14ª LEGISLATURA					15ª LEGISLATURA				
	1995	1996	1997	1998	Total	1999	2000	2001	2002	Total	2003	2004	2005	Total	
PCdoB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100	100	100	
PDT	93,52	100	79,51	91,67	91,17	100	92,86	100	100	98,21	97,62	100	94,3	97,31	
PFL	97,22	100	90,95	94,87	95,76	69,63	88,89	92,5	100	87,75	96,26	100	100	98,75	
PL	100	100	100	100	100	100	93,75	95,83	100	97,4	97,58	100	100	99,19	
PMDB	94,23	100	74,76	76,87	86,46	79,22	98,61	96,67	100	93,62	94,97	98,53	100	97,83	
PMN	100	100	100	100	100	100	100	-	-	100	-	-	-	-	
PP	94,07	100	93,94	93,94	95,49	100	100	94,44	100	98,61	100	100	100	100	
PPS	100	100	100	100	100	100	91,67	100	87,5	94,79	100	100	97,37	99,12	
PSB	100	100	-	-	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
PSC	-	-	-	-	-	100	-	-	-	100	-	-	-	-	
PSD	100	100	100	100	100	88,18	91,67	100	100	94,96	-	-	-	-	
PSDB	95,83	100	91,74	100	96,89	80,46	90,91	97,16	100	92,13	98,56	100	100	99,52	
PSN	-	-	-	-	-	100	100	92,22	100	98,05	-	-	-	-	
PST	-	-	-	-	-	100	-	-	-	100	-	-	-	-	
PT	90,74	100	96,77	100	96,88	100	90	100	100	97,5	98,57	98,61	100	99,06	
PTB	94,34	100	95,09	96,58	96,5	100	91,67	100	96,43	97,02	96,67	100	100	98,89	
PV	100	100	94,12	61,54	88,91	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

**FONTE:** elaboração própria, com base no banco de dados de votações nominais da ALMG 1995-2005.

valores estão acima do padrão brasileiro, suas variações dentro das legislaturas e entre elas merecem atenção especial. Observam-se, então, os dados referentes aos principais partidos em cada uma das legislaturas.

No governo Azeredo (PSDB), seu partido apresenta o melhor desempenho em termos de coesão dentre os grandes. A taxa de convergência média do PSDB alcança os 96,89%. Da mesma forma, o PT também tem uma alta taxa de convergência (96,88%). No que diz respeito a essa legislatura (13ª), o PMDB é o partido que tem o menor *índice de Rice* (86,46%).

Como pode ser visto na Tabela 3, o padrão para os pequenos partidos no governo Itamar Franco (PMDB) é mantido. São eles os detentores das maiores médias de convergência na Casa. Por outro lado, o partido do governador não alcança patamares parecidos com o do PSDB à época do governo Azeredo. O PMDB fica na faixa do terceiro grupo, com uma taxa de convergência média de 93,62%, o que provavelmente sinaliza problemas entre o governador e seu partido. Vale ressaltar que é o PMDB o partido que apresenta a pior taxa de coesão em um determinado ano dentre os 10 analisados neste trabalho. Em 1997, o partido tem uma média de coesão de apenas 74,76%. O PSDB e o PFL, que não compuseram oficialmente a base aliada do governador entre 1995 e 1998, são os partidos com as menores taxas de convergência média, 92,13% e 87,75%, respectivamente. A diminuição da coesão é particularmente significativa no caso do PFL, apontando para as dificuldades do partido no exercício da oposição. O PT, que foi durante um bom tempo aliado do governador, apresenta um comportamento muito coeso, cerca de 98%. Dentre os partidos com bancada significativamente relevante, foi o PP aquele que teve a maior convergência média durante todo o período (98,61%).

Durante o governo Aécio Neves (PSDB) são registradas as maiores médias de coesão de todo o decênio aqui analisado. O partido do governador, por exemplo, volta a expor uma taxa

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

média total de convergência elevada (99,52%). O PDT, que sempre apresentou taxas médias de coesão de certa forma elevadas, é a agremiação com a menor média entre 2003 e 2005, 97,31%. Com quase o mesmo percentual médio de convergência, PL, PPS e PT são os partidos abaixo do PSDB em relação ao *Rice*. O PMDB, terceira maior bancada do Estado, apresenta também um baixo índice de convergência média se comparado com as outras representações partidárias da Casa, apenas 97,83%.

De novo, vale enfatizar que, mais do que um atributo sistêmico (alta ou baixa coesão de todos os partidos), o que chama atenção no caso estadual é a variação. Para analisar melhor essa afirmação vale observar a evolução da taxa média de convergência partidária ao longo das três legislaturas aqui analisadas. Acredita-se que a variação encontrada pode ser entendida ponderando-se três fatores: a posição do partido diante do governador, a posição do partido no espectro ideológico; e o tamanho da bancada<sup>23</sup>. Em relação ao tamanho, as evidências são explícitas: os pequenos partidos têm comportamento mais coeso em relação aos grandes. Tal relação remete às dificuldades de coordenação que os partidos maiores têm que lidar. Quando se associa posição no espectro ideológico com posição de governo, a relação parece tomar três formas: entre os partidos mais à direita, estar na situação parece aumentar a coesão, e estar na oposição parece diminuí-la. Para os partidos de centro a mesma regra vale<sup>24</sup>. Já para os partidos mais à esquerda do espectro, a posição em relação ao governo parece não fazer efeito sobre o grau de coesão<sup>25</sup>.

Por fim, os resultados aqui apresentados mostram como se comportam os parlamentares diante da agenda que lhes foi apresentada, sendo esta definida mediante um processo decisório altamente centralizado, controlado pelos líderes e pelo governador. Seguindo a tendência nacional, os partidos na Assembléia também parecem apresentar um grau relativamente alto de concordância quando da realização de votações nominais. Diante disso, rejeita-se a hipótese de que os partidos políticos não são estruturados no interior do Legislativo mineiro.

<sup>23</sup> Essa é uma suposição que pretendo desenvolver em trabalhos futuros.

<sup>24</sup> Acredita-se que o comportamento do PMDB destoa um pouco da regra devido à influência do tamanho da bancada. Durante todo o período, o partido figurou dentre os maiores da Casa.

<sup>25</sup> Essas hipóteses só poderão ser testadas quando os dados sobre o grau de apoio dos partidos aos governos e a taxa de sucesso destes já estiverem analisados e indicarem quais os partidos estão na oposição e quais se comportaram como situação.

### **O apoio dos partidos aos governos Azeredo, Itamar e Aécio**

Existem muitos estudos de Ciência Política sobre disciplina e coesão partidária, mas são escassos os trabalhos sobre o grau de apoio dos partidos às proposições do Executivo, tanto no nível Federal quanto na esfera subnacional (AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Dessa forma, a empreitada que aqui se desenvolve tenta descrever os padrões partidários encontrados, sempre tendo como variáveis intervenientes as legislaturas e os respectivos governos.

A literatura que trata da relação do Executivo com os partidos no Legislativo no âmbito nacional concentra-se em dois aspectos: (1) no número de ministérios controlados pelos partidos e (2) na base de sustentação do Executivo, sobretudo na existência de maioria parlamentar. No entanto, ao trazer esse debate para o nível estadual, acredito ser fundamental investigar qual é a contribuição efetiva dos partidos no Legislativo para a aprovação dos projetos de iniciativa do Executivo.

Nesta seção, tenho como objetivo analisar a extensão do apoio dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais às iniciativas de interesse dos governadores mineiros entre os anos de 1995 e 2005. Para tanto, segui, com pequenas adaptações, os passos metodológicos de Nicolau (2000) na construção do *índice de apoio ao governo*. Como bem explicita o autor:

*sua operacionalização é muito simples: o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do governo é dividido pelo total de deputados que compõem a bancada. Por exemplo, em uma bancada de 120 deputados, em que 72 votaram como o indicado pelo líder governamental, o índice de apoio ao governo seria de 60% (72/120) (NICOLAU, 2000).*

O *índice de apoio ao governo* criado para este trabalho sofreu algumas adaptações: como não há registros da indicação dos líderes às suas bancadas nas votações que ocorreram na ALMG, optei por utilizar apenas as votações que se deram em decorrência de projetos de iniciativa do governador, salvo as

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

votações de emendas, substitutivos e requerimentos feitos pelo Plenário da Casa<sup>26</sup>. Dessa forma, estou partindo do pressuposto de que o governador quer ver aprovados os seus projetos enviados à ALMG. Vale ponderar que é plausível que o Executivo lance balões de ensaio como estratégia para mensurar o apoio dos partidos a determinados projetos e obrigar a oposição a barganhar com ele a aprovação da agenda, mas é quase impossível pensar que nos 10 anos aqui analisados os três governadores tenham tornado essa estratégia um objetivo. Certamente, mais do que identificar posições na ALMG, o governador quer é ver sua agenda aprovada – mesmo que tal estratégia esteja disponível e seja usada durante o jogo<sup>27</sup>. Sendo assim, em vez de considerar o número de deputados que votou como indicou o líder, utilizei o número de deputados que votou “sim” durante a votação nominal. O “sim” foi utilizado para expressar apoio na aprovação da agenda do governador. Volto a dizer que, para o caso da construção desse índice, utilizei toda a bancada e não apenas os presentes à votação. A razão é muito simples: como os resultados das votações dependem de *quorum* específicos, quando os interesses do governo estão em jogo, mobilizar os deputados para comparecer às sessões é uma tarefa fundamental. Trabalhar somente com os deputados presentes às sessões seria, portanto, desconsiderar esse fator. No caso do apoio partidário ao governo, analisam-se 91 votações ao longo dos 10 anos que interessam à análise<sup>28</sup>, sendo que 96% delas dizem respeito a PLCs e PECs – projetos que exigem *quorum* qualificado.

Em relação a essa última informação, quero ressaltar que a Assembléia mineira não costuma passar por processos de votação nominal, pelo contrário, o governador vê sua agenda aprovada, sobretudo, via votação simbólica na Casa. Por isso, a análise das votações nominais pode trazer informações novas sobre o comportamento parlamentar. A impressão até agora é de que os partidos são “governistas”, mas esse grupo de votações custosas<sup>29</sup> pode revelar um quadro diferente.

Antes de passar à taxa de apoio dos partidos ao governo, vale a pena observar em que medida o governo foi bem-sucedido nas votações de seu interesse. A Tabela 4 mostra que

<sup>26</sup> Ou seja, dentre as 190 votações ocorridas entre 1995 e 2005, nesta seção serão analisadas apenas 91, que são aquelas votações do projeto original do governador.

<sup>27</sup> Para uma discussão mais acurada desse tema, ver Diniz (2005).

<sup>28</sup> Esse baixo número de votações em relação ao total de votações utilizadas para ao cálculo do *índice de Rice* se dá devido à falta de informações sobre a indicação de votação dos líderes partidários na ALMG. Retiraram-se as votações em emendas, substitutivos e requerimentos em que não estava expressa a direção do voto do governo.

<sup>29</sup> Chamotais votações de custosas por detem três características básicas: necessitam de *quorum* qualifi-

**Tabela 4 – Taxa de sucesso dos governadores  
Minas Gerais, 1995 a 2005**

LEGISLATURA	ANO	VITÓRIAS	DERROTAS	TOTAL	SUCESSO	MÉDIA
13ª	1995	6	2	8	75%	55,7%
	1996	4	0	4	100%	
	1997	6	12	18	33,3%	
	1998	1	6	7	14,3%	
	T	17 (45,9)%	20 (54,1)%	37 (100)%	-	
14ª	1999	1	4	5	20%	80%
	2000	4	0	4	100%	
	2001	3	0	3	100%	
	2002	3	0	3	100%	
	T	11 (73,3)%	4 (26,6)%	15 (100)%	-	
15ª	2003	16	5	21	73,7%	83,8%
	2004	7	2	9	77,8%	
	2005	9	0	9	100%	
	T	32 (82,0)%	7 (18,0)%	39 (100)%	-	

**FONTE:** elaboração própria, com base no banco de dados de votações nominais da ALMG 1995-2005.

cado; tratam de matéria densa e delicada para muitos dos públicos atentos, e é o único momento do jogo político na ALMG em que os deputados têm que se posicionar. Principalmente em relação à última característica, tal posicionamento envolve custos de transação que dependem do assunto da matéria em votação que o legislador não quer pagar.

(1) o sucesso dos governadores nas votações nominais só não é alto no governo Azeredo; e (2) ao longo do período, a tendência é de aumento da taxa de sucesso. No total, Azeredo perde 20 votações e obtém somente 17 vitórias. Sua taxa média de sucesso na legislatura inteira é de apenas 55,7%. O governador Itamar Franco (PMDB) tem um retrospecto melhor, sua taxa média de sucesso é muito maior do que a de Azeredo (80%) e, no geral, ele consegue vitória em 73,3% das votações. Aécio Neves (PSDB), confirmando a tendência anunciada acima, tem uma taxa de sucesso, no período, de 83,8%. Em relação a vitórias e derrotas, Aécio consegue vencer em 82% das votações e só perde em 18% delas.

A hipótese inicial é de que os governadores conseguem aprovar sua agenda sem grandes custos e que obtêm um sucesso legislativo relativamente alto (ABRÚCIO, 2002).

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

Observe que os dados não parecem apontar necessariamente no sentido desse pacto no que se refere às votações nominais custosas. Há alguns anos em que os governadores têm derrotas significativas, que reduzem suas taxas de sucesso a patamares menores do que 50%. Mesmo que, no geral, a ALMG aprove a agenda do Executivo, no caso específico das votações custosas, a relação parece ser um tanto diferente. A explicação parece estar no desenho institucional arquitetado pelo Legislativo mineiro. Com a ampliação dos espaços de relacionamento entre cidadãos e parlamentares, as possibilidades de que os cidadãos reconstruam a cadeia causal entre demandas e políticas e estas a resultados se tornou mais viável. Sendo assim, os legisladores têm mais incentivos para se comportar de forma mais responsiva e responsável. Nessas votações, em que o deputado tem que tomar alguma posição, eles tendem a cumprir melhor o seu papel de fiscalizadores – e não apenas homologam as decisões do governador – porque, conseqüentemente, são mais controlados pelos cidadãos.

Isso remete a outra discussão, que se dá no plano nacional, mas que talvez ajude a entender a relação dos Poderes no presidencialismo estadual. Cox & Morgerstern afirmam que a relação entre Executivo e Legislativo na América Latina tem a forma típica de um nítido *veto game* bilateral, em que o presidente se move primeiro, propondo as legislações mais importantes, já tendo em vista que o Congresso terá chances de reagir durante a tramitação dos projetos. Nas palavras dos próprios autores, “embora as Assembléias latino-americanas sejam primeiramente reativas, isto não significa que elas sejam necessariamente impotentes ou inúteis”<sup>30</sup> (COX & MORGENSTERN, 2002). Veja que é o mesmo caso da Assembléia Legislativa mineira. Os dados de sucesso nas votações de interesse do governador apontam que, mesmo que o Executivo tenha o poder de agir primeiro (de iniciar legislação), o Legislativo não opera como um poder impotente ou inútil. Acrescente-se a isso o fato de a ALMG ter sido a primeira casa legislativa subnacional a implantar inovações institucionais que aumentaram a sua capacidade de exercer os *checks and balances*.

<sup>30</sup> Tradução própria.

Pereira (2001) também apresenta uma problematização interessante sobre essa relação. Ele vai afirmar que “o Executivo tende a predominar [sobre o Legislativo], mas os custos de sua vitória são diferentes”. O autor recoloca, então, a questão anteriormente problematizada por Carey e Shugart (1998): “os legisladores são cooptados ou delegam autoridade ao Executivo?” (Pereira, 2001). Esses autores chegam a afirmar que, embora o Executivo seja preponderante, o Legislativo não cede o controle sobre as políticas para o presidente. Pereira, porém, não pretende responder ao problema sugerido, mas aponta na direção de que “um dos fatores intervenientes na variabilidade observada [nos diversos Estados brasileiros] seria o recurso a diferentes arranjos de delegação”. O que chama atenção nesse trabalho é a constatação de um padrão de desequilíbrio na relação entre os dois Poderes, apesar das significativas diferenças de prerrogativas institucionais dos governadores nos diversos Estados brasileiros<sup>31</sup>. Isto é, o Executivo é mais “poderoso” que o Legislativo, sobretudo se se analisam as prerrogativas institucionais disponíveis para cada um. Ao mesmo tempo, isso não é prova da usurpação por parte do governador dos poderes do Legislativo. A relação parece ser de delegação mesmo; então a ALMG deixa que o Executivo opere, mas pode controlá-lo nos momentos mais importantes, a saber, nas votações custosas: dos projetos de PLC e de PEC. Se este trabalho analisasse o resultado de todas as votações da Assembléia, incluindo as simbólicas, certamente as vitórias do governador, se comparadas às derrotas, seriam arrasadoras. Contudo, como as votações nominiais se dão majoritariamente sobre projetos que exigem maiorias qualificadas, momentos em que o Executivo mais precisa da sua base aliada, os dados mostram que os legisladores podem derrotar os interesses do governador em favor dos seus próprios (ou de seus eleitores) – mesmo que em geral a tendência observada ainda seja a da vitória governista.

<sup>31</sup> Tal observação pode ser encontrada em Santos (2001).

Levando-se em conta que o Legislativo não é usurpado, sobretudo quando se trata de matérias que exigem maiorias qualificadas, passar-se-á à análise do índice de apoio dos partidos às votações de interesse dos governadores para que se

CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

**Tabela 5 – Índice de apoio ao governo  
Minas Gerais, 1995 a 2005**

	13ª LEGISLATURA(1995/1998)				14ª LEGISLATURA(1999/2002)					15ª LEGISLATURA(2003/2005*)					
	1995	1996	1997	1998	T1	1999	2000	2001	2002	T2	2003	2004	2005	2006	T3
PCdoB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	84,2	100	77,8	-	87,3
PDT	55,4	57,1	30,6	41,1	46	42,5	81,3	66,7	62,5	63,2	68,4	64,4	68,9	-	67,3
PFL	76,3	67,5	49,4	57,1	62,6	30	75	66,7	66,7	59,6	62,1	55,6	61,9	-	59,9
PL	79,2	83,3	52,8	85,7	75,2	28	81,3	66,7	56,7	58,1	42,9	23,6	50	-	38,8
PMDB	57,3	66,7	30,8	21,4	44	40	69,2	72,2	60	60,4	45,4	58	32,2	-	45,2
PMN	75	50	50	14,3	47,3	20	25	0	0	11,3	-	-	-	-	-
PP	45,5	40	47,2	30,6	40,8	56	45	53,3	66,7	55,3	60	66,7	63	-	63,2
PPS	75	75	61,1	42,9	63,5	40	75	83,3	66,7	66,3	73,7	33,3	55,6	-	54,2
PSB	12,5	25	-	-	18,8	20	62,5	91,7	88,9	65,8	55,3	50	-	-	52,6
PSD	25	37,5	19,4	50	33	43,3	75	61,1	33,3	53,2	-	-	-	-	-
PSDB	75	79,2	55,6	64,3	68,5	25,7	75	69,2	63,9	58,5	65,6	63,9	45,9	-	58,5
PSC	-	-	-	-	-	80	-	-	-	80	-	-	-	-	-
PSN	-	-	-	-	-	20	75	66,7	66,7	57,1	-	-	-	-	-
PST	-	-	-	-	-	20	0	0	-	6,7	-	-	-	-	-
PT	40,6	43,8	11,1	3,6	24,8	48,6	75	72,2	71,4	66,8	64,6	64,4	69,4	-	66,2
PTB	56,3	38,9	46,1	69,8	52,8	40	75	77,8	66,7	64,9	60	31,1	68,9	-	53,3
PV	37,5	50	38,9	71,4	49,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SP*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,7	50	-	45,4

FONTE: elaboração própria, com base no banco de dados de votações nominais da ALMG 1995-2005.

possa identificar de que forma cada uma das bancadas contribuiu para a aprovação da agenda do Executivo.

Para efeitos metodológicos, considerar-se-á que os partidos podem se posicionar de duas maneiras no nível subnacional: situação (se 50% ou mais da bancada apóia o governador), ou oposição (se menos de 50% da bancada apóia o governador)<sup>32</sup>.

A Tabela 5 apresenta o índice de apoio dos partidos às votações de interesse dos três governos analisados. No período Azeredo (PSDB), apenas o PSDB e o PL se comportaram como situação durante todo o período. Do outro lado, há também aqueles partidos que em momento nenhum se comportaram como situacionistas, são eles: PP, PT e PSB. Os demais partidos com representação parlamentar na ALMG ora se apresentavam como situacionistas, ora como opositoristas – com uma leve

<sup>32</sup> Também se poderia classificar as bancadas como “independentes”, contudo, para este estudo, tal classificação não acrescentaria nada na relação entre os Poderes.

predominância para a situação. Considerando-se a média de apoio total, pode-se classificar o Plenário da Assembléia da seguinte forma: PL, PSDB, PPS, PFL e PTB seriam os partidos que mais tenderam a apoiar o governo; e PV, PMN, PDT, PMDB, PP, PSD, PT e PSB são os partidos que mais tenderam ao oposicionismo. Todavia, ao deixar-se de olhar para o todo e focar-se nos dados desagregados por ano, observar-se-á que o “governismo” é a regra durante todo o primeiro biênio do governo do PSDB. Só em 1997 e 1998 é que os partidos começam a deixar de comportar-se dessa forma – o que reflete negativamente na média de apoio geral dos partidos. Essa mudança de comportamento é comum em sistemas presidencialistas, já que a aproximação da eleição para o governo do Estado lança o olhar dos parlamentares para o futuro, e não mais para a sua relação com o atual governo.

No que se refere ao governo Itamar (PMDB), os resultados surpreendem dada a quantidade de crises reportadas pela mídia entre o governador e sua base aliada. Diferentemente do observado no governo anterior, o período Itamar é marcado por um alto apoio partidário nas votações de seu interesse. Apenas o primeiro ano de seu governo apresenta um baixo índice. Em 1999 apenas PSC e PP se comportaram como da base aliada do governador. Nos anos seguintes, o padrão foi o “governismo”. Somente o PMN e o PST se mostraram contrários às proposições apresentadas pelo Executivo. O restante tem o padrão identificado por Abrúcio (2002) – mas talvez não pela mesma razão. Chamo atenção para o expressivo apoio médio do PT (66,8%) em relação ao partido do governador, o PMDB (60,4%). Interessante também é observar que até o PSDB e o PFL, que não participaram da coalizão de governo em nenhum momento da administração Itamar Franco (PMDB), comportaram-se, em média, como partidos “governistas”, já que o índice médio de apoio desses partidos foi, respectivamente, de 58,5% e 59,6%.

Por fim, cabe analisar os dados para o governo Aécio Neves (PSDB). Este é, sem dúvida, o governo que melhor consegue se relacionar com o Legislativo. Prova disso é que

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

todos os partidos se comportaram como “governistas” em algum momento dos três anos em análise. E, o mais interessante, até o partido que tem polarizado a disputa pelo governo do Estado com o PSDB, o PT, comportou-se como governo no período Aécio Neves (PSDB). Na média geral, o PT (66,2%) tem um comportamento governista mais forte do que o próprio PSDB (58,5%) e o PFL (59,9%), antigos parceiros nos governos federal e estadual. O fato de o PT ter-se comportado como governo não surpreende absolutamente, já que o partido pode ter tido um posicionamento mais “responsável” diante do governador nessa última legislatura. Porém, não acredito que haja uma explicação suficiente para o fato de o PT ter apoiado mais o governador Aécio Neves do que PSDB e PFL. Tal achado só estimula mais a realização de novas pesquisas no sentido de desvendar tais questões. O PMDB e o PL são os dois partidos que, em geral, apresentam média de apoio ao governo abaixo daquilo que se classifica como situação. Mais uma vez o fenômeno do “governismo” se expressa nos Estados.

Em suma, o que os dados mostraram foi que Azeredo tem o apoio dos partidos, mesmo que, em geral, esse apoio seja baixo e que isso lhe custe algumas derrotas. Itamar consegue um sucesso elevado e um apoio partidário amplo. Com Aécio, a explicação parece estar no fenômeno do “governismo”. Totalmente presente, tal comportamento faz com que os chamados partidos de oposição, como o PT, abdicuem de fazer “simplesmente” oposição ao governador para passar a fazer uma oposição chamada de “responsável” e apoiar, em geral, o governador – como já aventado anteriormente.

Como esperava-se, os governadores, mesmo nas votações “custosas”, têm apoio partidário. Porém, falta explicar o porquê das derrotas. Continuo afirmando que o Legislativo pode vencer o governador, sobretudo quando os interesses em jogo são conflitantes. Na próxima seção, mostrar-se-á alguns dados onde se compara o apoio dos partidos ao governador com o vínculo político formal que esses tinham com o Executivo. Tentar-se-á mostrar evidências para afirmar que o comportamento real dos partidos, não condiz, necessariamente, com a posição destes diante do governo.

### Da relação entre coesão, apoio e sucesso

Alguns autores (MAINWARING, 1993; LINZ, 1990) que trataram das escolhas institucionais das novas democracias consideram a combinação de presidencialismo com representação proporcional a pior escolha possível. Para eles, os maiores riscos dessa alternativa derivariam de dois fatores. O primeiro é a possibilidade de ocorrência de governos divididos (o Legislativo controlado por um partido e o Executivo por outro), sobretudo nas situações em que os partidos que controlam os Poderes são de pólos opostos no espectro ideológico. O segundo fator é a possibilidade de criação de governos com uma base de sustentação parlamentar reduzida, o que dificultaria a aprovação de medidas propostas pelo Executivo. O que tais autores esquecem é que o presidencialismo pode ter feições parlamentaristas e constituir governos de coalizão.

Alguns autores que estudam o funcionamento do presidencialismo brasileiro (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 1998; INÁCIO, 2006) têm chamado a atenção para a importância das coalizões na criação da governabilidade. Especificamente com relação ao Executivo, nos planos nacional e estadual, as coalizões entre os partidos acontecem em três momentos: (1) coligações para o primeiro turno das eleições; (2) acordos para que os candidatos derrotados apoiem os candidatos que disputarão o segundo turno das eleições; (3) distribuição de cargos no Executivo (ministérios, secretarias, cargos de escalões inferiores) com o propósito de garantir uma base de sustentação parlamentar.

Em um sistema representativo no qual não há indisciplina nas votações parlamentares e o comparecimento às votações é pleno, basta conhecer o número de deputados da base governista para saber o resultado de uma votação de interesse do governo. Esse pressuposto, no entanto, não parece se concretizar no caso particular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Por mais que o comportamento não seja tão errático, ainda há dissidências significativas nas coalizões estaduais que afetam o resultado político da relação entre o Executivo e o Legislativo. Nesta seção, o objetivo é fazer uma leitura

CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

**Tabela 6 – Coligação, coalizão, índice de Rice, e índice de apoio ao governo  
Minas Gerais, 1995 a 2005**

Eduardo Azeredo (PSDB)			ITAMAR FRANCO (PMDB)			Aécio Neves (PSDB)					
Coligação	Rice	Bancada	Apoio	Coligação	Rice	Bancada	Apoio	Coligação	Rice	Bancada	Apoio
PSDB	96,9	16,6	68,5	PMDB	93,6	14,9	60,4	PSDB	99,5	19,9	58,5
PTB	96,5	12,3	52,8	PST	100	1	6,7	PFL	98,8	7,4	59,9
PL	100	2,9	75,2	PSC	100	0,3	80	TOTAL	-	27,3	-
TOTAL	-	31,8	-	PL	97,4	7,8	58,1	Coalizão	Rice	Bancada	Apoio
Coalizão	Rice	Bancada	Apoio	PPS	94,8	3,6	66,3	PP	100	6,9	63,2
PV	88,9	1,3	49,5	PMN	100	1,3	11,3	PPS	99,1	3,9	54,2
PMN	100	1,3	47,3	TOTAL	-	28,9	-	Sem partido	100	3	45,4
PP	95,5	11,7	40,8	Coalizão	Rice	Bancada	Apoio	PTB	98,9	6,5	53,3
PSD	100	2,6	33	PSN	98,1	1,3	57,1	PSB	100	1,7	52,6
PSB	100	0,6	18,8	PT	97,5	8,4	66,8	PDT	97,3	6,5	67,3
PMDB	86,5	16,6	44	PSB	100	3,6	65,8	PL	99,2	11,3	38,8
PPS	100	1,3	63,5	PDT	98,2	10,4	63,2	PMDB	97,8	11,7	45,2
PDT	91,2	9,7	46	PTB	97	8,1	64,9	TOTAL	-	51,5	-
PFL	95,8	12,7	62,6	PP	98,6	6,8	55,3	Demais	Rice	Bancada	Apoio
TOTAL	-	57,8	-	PSD	95	6,5	53,2	PT	99,1	19,9	66,2
Demais	Rice	Bancada	Apoio	TOTAL	-	45,1	-	PCdoB	100	1,3	87,3
PT	96,9	10,4	24,8	Demais	Rice	Bancada	Apoio	TOTAL	-	21,2	-
TOTAL	-	10,4	-	PFL	87,8	8,8	59,6				
				PSDB	92,1	17,2	58,5				
				TOTAL	-	26	-				

**FONTE:** elaboração própria, com base no banco de dados de votações nominais da ALMG 1995-2005.

multivariada do complexo jogo que envolve a situação e a oposição em relação aos partidos e aos governadores, especialmente: a relação entre o sucesso nas votações, a coesão dos partidos e o apoio dado ao governador.

Ao longo do período 1995-2005, os governadores mineiros enfrentaram, pelo menos, três problemas básicos: (1) sair das eleições com o maior número de cadeiras possível conquistadas pelos partidos de sua coligação eleitoral; (2) constituir uma coalizão governativa que lhe garanta maioria qualificada na Assembléia; (3) assegurar apoio máximo dos partidos da coalizão para os projetos de seu interesse – o que envolve garantir que os líderes partidários em coalizão controlem suas bancadas no sentido de apoiar o governador.

O primeiro desses problemas não parece vir sendo enfrentado de forma satisfatória. A principal estratégia para tanto tem sido a montagem de uma coligação para disputar o próximo pleito. Como mostram os dados da Tabela 6, nem a coligação eleitoral nem o partido do governador sozinho têm conseguido eleger a maioria necessária para implantar as reformas necessárias. A coligação eleitoral de Azeredo sai das eleições com apenas 31,8% das cadeiras; a composição arquitetada por Itamar nas eleições de 1998 só lhe garante 28,9% dos assentos na Assembléia; e a coligação Aécio elege para a ALMG apenas 27,3% dos deputados. Esses dados deixam claras as necessidades de se enfrentar o segundo desafio: montar uma coalizão governativa majoritária no Estado.

<sup>33</sup>O impacto da composição do gabinete sobre o comportamento dos partidos é um trabalho que pretendo desenvolver em um futuro bem próximo.

O Executivo trabalha no sentido de montar uma coalizão de governo que garanta a aprovação de sua agenda; portanto, tenta compor com um mínimo de partidos capaz de lhe conferir vitórias na Assembléia. A estratégia adotada para vencer tal barreira pode ser a de compor gabinetes multipartidários, garantindo aos partidos acesso a recursos políticos importantíssimos<sup>33</sup>. Como mostra a Tabela 6, os três governadores conseguiram, formalmente, garantir essa maioria: Azeredo soma (contando a coligação eleitoral mais a coalizão de governo – separadas aqui apenas para efeitos teóricos e metodológicos) 89,6% das cadeiras; Itamar agrupou

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

74% dos assentos; e Aécio reuniu 78,8% dos parlamentares. Esses dados, no entanto, têm uma peculiaridade especial: contar formalmente com partidos, não garante – necessariamente – contar com seu apoio efetivo em Minas Gerais. A coesão é uma variável interveniente que deve ser observada. E mais, reunir cerca de 80% das cadeiras não é garantia de sucesso, haja vista os resultados já mostrados neste trabalho. Azeredo é o governador que montou a maior coalizão na ALMG e, mesmo assim, nas votações “custosas”, ele obteve um sucesso um tanto pequeno. É preciso, ainda, observar se os partidos realmente se mostram coerentes: constituem a base aliada e votam a favor do governador ou ficam de fora do governo e contrariam as vontades do Executivo.

O que os dados parecem mostrar é que os partidos da base aliada formal costurada pelo governador tendem a não cooperar efetivamente com o chefe do Executivo nas votações “custosas”. Entre 1995 e 1998, Eduardo Azeredo (PSDB), por exemplo, contava com o apoio formal do PMDB. No entanto, tal partido só contribuiu com o Executivo em 44% das votações custosas – aparentando um comportamento oposicionista. No governo Itamar Franco (PMDB), o PL fez parte da coligação eleitoral do governador e, mesmo assim, só contribuiu em 58,1% das votações – índice menor do que o apresentado pelo PFL, que não fazia parte da base aliada do governador. Também no governo Aécio há exemplos desse tipo. O PMDB só contribuiu em 45,2% das votações, uma média muito baixa para um partido aliado. Por outro lado, excetuando-se o governo Azeredo, as oposições não se comportaram como tal. O PT, por exemplo, no governo Aécio Neves (PSDB), apresentou uma taxa de apoio maior até do que a mostrada pelo PSDB. E o PFL, no governo Itamar, deu um apoio muito próximo ao apresentado pelo próprio partido do governador.

É óbvio que o sucesso dos governos tem uma relação direta com todos os fatores supracitados. A menor taxa de apoio dos partidos da base é compensada pela tendência governista dos partidos fora da coalizão governativa quando se

trata, essencialmente, de votações nominais “custosas”. Ao mesmo tempo, os partidos mais próximos do governador asseguraram grande parte do seu apoio.

### **Considerações finais**

O intuito deste trabalho foi fazer um estudo do comportamento legislativo dos partidos políticos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre os anos de 1995 e 2005, respectivamente nas 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas. Mais especificamente, analisou-se o grau de coesão e apoio partidário na Casa. Ademais, foram mapeadas a composição partidária e o sucesso dos governadores nas votações nominais de projetos de sua autoria.

A discussão teve como norte duas questões essenciais: como se comportam os partidos políticos na votação de projetos de autoria do governador em Minas Gerais? Qual é o tamanho e a consistência do apoio dado pelos deputados estaduais aos projetos do governador?

Para responder a tais questões, selecionaram-se todas as votações nominais ocorridas na ALMG nesse período, decorrentes de projetos de iniciativa do governador. Ao todo, foram analisadas 190 votações, sendo que cerca de 96% delas se deram devido a exigências regimentais. Tal observação traz certo destaque a este trabalho, já que foca a discussão sobre aqueles projetos denominados aqui de “custosos”. Estes projetos trazem à cena política algumas peculiaridades que tornam a discussão mais interessante como, por exemplo, as punições que os deputados recebem caso contrariem os interesses dos públicos atentos em jogo – sejam eles o governador ou os cidadãos.

Seguindo a tradição de estudos legislativos fortalecida pelo estudo pioneiro de Figueiredo e Limongi (1999), analisou-se o Regimento Interno da Casa e mostrou-se que a organização dos trabalhos legislativos ainda se dá de forma muito centralizada. Os líderes de bancada, juntamente com os líderes da Maioria, da Minoria e do Governo são os responsá-

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

veis – no Colégio de Líderes – pelas principais decisões. Levando-se em conta que a maioria das votações em Plenário se dá de maneira simbólica, é possível afirmar que os partidos são relevantes no resultado que o governo quer obter nas votações de seu interesse. Além disso, mostrou-se que votações nominais, em que o parlamentar tem que tomar alguma posição diante do público, são exigidas regimentalmente para decidir sobre projetos de lei complementar e projetos de emenda constitucional. Mas também podem ser realizadas quando o Plenário assim deliberar. Porém, como mostrado, a maioria absoluta das votações só foi realizada devido à exigência posta pelo Regimento, e não pela deliberação do Plenário.

Com relação à composição partidária, passaram pela Assembléia, nesse período, 17 partidos, sendo os mais importantes: PSDB, PT, PMDB, PFL, PTB, PP e PDT. O PT e o PSDB se tornam os dois principais partidos, a exemplo do que acontece no cenário nacional. Nas últimas eleições estaduais, esses dois partidos marcaram muito bem suas posições e não compuseram alianças nem para o governo do Estado nem para as eleições proporcionais. O PMDB e o PFL são as outras duas bancadas relevantes da Casa durante esses 10 anos de análise. Esses quatro partidos, em geral, estiveram aliados em arranjos governativos diferentes: PSDB, PFL, e PMDB formam a base formal de apoio de Eduardo Azeredo (PSDB); PMDB e PT, a do governador Itamar Franco (PMDB); e PSDB, PFL e PMDB, a sustentação legislativa de Aécio Neves (PSDB). Note que o PMDB consegue figurar em todas as três coalizões montadas no Estado, diferentemente dos outros partidos.

Outro tema discutido neste trabalho diz respeito à coesão partidária. Para mapear tais resultados, lançou-se mão de duas formas de mensuração da convergência que levaram a resultados totalmente diferentes. Primeiramente, calculou-se, por meio do *índice de Rice*, a coesão dos partidos políticos na ALMG, considerando apenas os deputados presentes às votações nominais. Nesse momento, observaram-se altas taxas de coesão disseminadas em todos os partidos, principalmente, naqueles com as menores bancadas.

Após tratar da coesão, passou-se à mensuração do sucesso do Executivo nas votações nominais e do apoio partidário a elas. No geral, os governos vencem a batalha pela aprovação dos projetos, mas fica clara a capacidade da Assembleia Legislativa de Minas Gerais de controlar o Executivo se assim o quiser. Defende-se a posição de que o Legislativo delegou poderes ao Executivo, mormente após o intenso processo de inovações institucionais por que passou a Casa. Nesse processo houve uma diminuição das arestas entre os legisladores e os cidadãos, aumentando a capacidade de estes reconstituírem os passos da tomada de decisão até os efeitos das políticas, gerando um controle maior dos legisladores pelos cidadãos e elevando, assim, a necessidade de controle do Executivo pelo Legislativo.

Essas afirmativas são embasadas também nos resultados de apoio partidário ao governador em Minas Gerais observados entre 1995 e 2005. No período Azeredo (PSDB), observa-se uma tendência de apoio muito baixo. No geral, apenas os partidos mais próximos do partido do governador dão sustentação real ao governo: PL, PSDB, PPS, PFL e PTB. Os demais, fora PT, PP e PSB em algum momento do governo apresentam comportamento governista. Durante o governo Itamar Franco (PMDB), a tendência observada passa a ser de apoio mais amplo pelos partidos. Na média total, todos os partidos com representação parlamentar na ALMG, excetuando-se PMN e PST, apóiam o governador em mais de 50% das votações – padrão definido por este trabalho como sendo típico de partido governista. No governo Aécio (PSDB), a tendência observada com Itamar se reproduz, e observa-se que a totalidade das agremiações se comporta como governista em pelo menos um dos três anos da 15ª Legislatura analisados neste trabalho. Na média geral, só PMDB e PL mostram-se mais opositoristas, com médias de apoio partidário menores do que 50%.

Na última seção deste trabalho tentou-se mostrar que é preciso ter um olhar multivariado sobre o problema do comportamento parlamentar, já que se trata de um tema assaz

## CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

complexo. É preciso realçar como a coesão dos partidos, o tamanho das bancadas, a posição no espectro ideológico, o apoio partidário e o sucesso do governador são variáveis intimamente relacionadas. Em todas as três legislaturas observou-se um fato um tanto curioso, a saber: alguns partidos da base de sustentação do governo na Assembléia tendem a cessar seu apoio ao governador nas votações nominais “custosas”. No governo Azeredo, sete partidos aliados deixam de apoiar, em geral, o governador. No período Itamar, apenas dois, e no governo Aécio, três. Por outro lado, os partidos de fora da base aliada dos governadores tendem a apoiá-los: tais eventos foram observados em Itamar e Aécio, mas não com Azeredo. Este tem uma sorte pior do que a dos outros dois governos e sua taxa de sucesso média é de apenas 55%, enquanto que Itamar e Aécio chegam a cerca de 80% cada um.

No que diz respeito às votações nominais, sobretudo de PLCs e PECs, a lógica centralista ainda impera sobre a ALMG, configurando um quadro em que os líderes partidários e o governador ainda guardam muita força sobre suas bancadas. Ao mesmo tempo, observa-se que a tendência de se modernizar e evoluir em termos informacionais, como apontado por Anastasia (2001), se mantém, viabilizando, em alguns casos, os *checks and balances*. Pode-se concluir que, embora os parlamentares ainda tendam a se comportar, de um modo geral, como governistas, as inovações institucionais parecem começar a surtir efeito na relação entre os dois Poderes, ao gerar, paulatinamente, maiores capacidades institucionais para que o Legislativo controle a atuação do Executivo. A novidade observada, no entanto, é a prevalência de apoio consistente das bancadas de fora da base aliada formal do governador aos seus projetos. Tais atores parecem também ter incentivos à cooperação, e não à competição no nível subnacional.

Novos estudos precisarão ser realizados para se explicar esse novo fato. É preciso construir modelos analíticos mais robustos para entender a lógica do comportamento parlamentar na relação entre os Poderes e na interação

entre situação e oposição nas assembleias estaduais. É preciso também considerar períodos maiores e comparar os padrões observados em Minas com o de outros Estados brasileiros para que explicações mais claras possam ser dadas. Além do mais, outras arenas de disputa necessitam ser incorporadas à análise. Há outros espaços de negociação na Casa que podem dirimir impasses entre os lados e que podem contribuir para o entendimento dos padrões por ora descritos.

### Referências

- ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, nº 1.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (2002). *Os barões da federação: os Governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Editora Hucitec.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). O ultrapresidencialismo estadual, em ANDRADE, Regis (Org.), *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo, EDUSP.
- ARNOLD, Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.
- AMES, Barry. (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, nº 2, p. 324-343.
- AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.
- AMORIM NETO, Octavio; Santos, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, nº 4, 2003.
- AMORIM NETO, O; SANTOS, F. (2003). The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian

CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa City, Iowa, EUA, v. 28, nº 3, p. 449-479.

AMORIM NETO, O. (2000). Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, nº 2, p. 479-519.

ANASTASIA, Fátima (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, FGV.

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Accountability*, Representação e Estabilidade Política no Brasil, In: ABRUCIO, Fernando e LOUREIRO, Maria Rita (Orgs), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. São Paulo, EDUSP.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (2004). *Composição da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (1947-2002)*. Belo Horizonte, ed. Assembléia.

BINDER, Sarah (1997). *Minority rights. Majority rule*. Cambridge University Press

CAREY, John e SHUGART, Matthew (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, v. 14, nº 4.

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

CARVALHO, Nelson Rojas (2003). *E no início eram as Bases: Geografia, Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. São Paulo, ed. Revan.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew D. (2005). *Setting the Agenda*. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives. New York, Cambridge University Press.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew D. (1993). *The Legislative Leviathan*. Party Government in the House. Berkeley, University of California Press.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

DINIZ, S. (2005). Interações Entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, nº 2, p. 333-369.

FENNO, Richard (1978) *Home style. House members in their districts*. New York, Longman Press.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV/ FAPESP.

FIORINA, Morris (1977). *Congress-Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Yale University Press.

INACIO, Magna (2006). Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na Esfera Legislativa: 1994-2004. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

KREHBIEL, Keith (2005). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

LEMOS, Leany (2001). O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. Rio de Janeiro, *Dados*, v. 44, nº 3.

LIMONGI, Fernando (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente, *Bib*, nº 37.

MAINWARING, S. e PÉREZ-LIÑAN, A. (1998). “Disciplina Partidária: O Caso da Constituinte”. São Paulo, *Lua Nova*, nº 44.

MAINWARING, Scott (1993). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, nº 23/24.

CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA E BASE  
PARLAMENTAR: O COMPORTAMENTO DOS  
PARTIDOS NA ALMG ENTRE 1995 E 2005

---

MAYHEW, David. (2005). *Divided We Govern: party control, lawmaking and investigations, 1946-2002*. New York, Yale University Press.

MAYHEW, David (1974). *Congress. The Electoral Connection*. Virginia, Yale University Press.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*, Belo Horizonte, ed. UFMG.

NICOLAU, Jairo (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, nº 4.

PALERMO, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, v. 43, nº 3.

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

PEREIRA, C. e RENNÓ, Lúcio (2001). O que é que o Reeleito tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 2, p. 323-362.

POWELL, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Propotional Visions*. Virginia, Yale University Press.

RICCI, Paolo (2003). O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Leis Paroquiais? *Dados*, v. 46, nº 4, 2003.

SAMUELS, David. (2000). Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, nº 3, p. 481-497.

SANTOS, Fabiano (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, v. 40, nº 3.

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

SARTORI, G. (1996). *Engenharia Constitucional*. Brasília, ed. UNB.

SHUGART, M.S. e CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, Cambridge University Press.

WEINGAST e SHEPSLE (1981). Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public choice*, v. 37, nº 3.