



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CENTRO DE HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

CAIO CEZAR ARAGÃO ABREU RABELO

**LEGISLATIVOS EM GOVERNOS DE COALIZÃO:
UM ESTUDO COMPARATIVO DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO
NO BRASIL E NO CEARÁ**

FORTALEZA

2014

CAIO CEZAR ARAGÃO ABREU RABELO

LEGISLATIVOS EM GOVERNOS DE COALIZÃO:

UM ESTUDO COMPARATIVO DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO
BRASIL E NO CEARÁ

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

R114l Rabelo, Caio Cezar Aragão Abreu
Legislativo em governos de coalisão: um estudo comparativo da relação
executivo-legislativo no Brasil e Ceará / Caio Cezar Aragão Abreu Rabelo. – 2014
62 f.; 30 cm.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Departamento de
Ciências Sociais, Curso de Ciências Sociais, Fortaleza, 2014.
Orientação: Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino

1. Governos de coalisão 2. Governo representativo e representação I. Título.

CDD 328.334

CAIO CEZAR ARAGÃO ABREU RABELO

LEGISLATIVOS EM GOVERNOS DE COALIZÃO:

UM ESTUDO COMPARATIVO DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO
BRASIL E NO CEARÁ

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais.

Aprovada em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Jakson Alves de Aquino (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Valmir Lopes de Lima
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Márcia Paula Chaves Vieira
Faculdade Metropolitana de Fortaleza (FAMETRO)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Vania e Luciano, por terem sempre me apoiado e orientado em todas as decisões que tomei na minha vida. Por terem sempre sido um exemplo a ser seguido, cada um à sua maneira.

À minha irmã, Luciana, por cumprir perfeitamente o papel de irmã, e por ser a irmã que eu mais amo nesse mundo!

A cada um dos professores do Departamento de Ciências Sociais que me fizeram ver o mundo de maneira diferente. Cada um com suas contribuições foi fundamental para minha formação.

Em especial, ao meu professor-orientador, Jakson Alves de Aquino, por ter aceitado trabalhar comigo, por ter trazido muitos novos conhecimentos e novas formas de trabalhar nas Ciências Sociais, por ter me ajudado a olhar mais “o mundo como ele é”, por ter tido toda a paciência do mundo durante esse não tão breve tempo de produção acadêmica e por mostrar preocupação com meus projetos futuros e oferecer apoio a eles. Não menos importante, por ter me ensinado a utilizar o “*google acadêmico*”!

Ao Valmir Lopes por todas as discussões polêmicas travadas em sala de aula, que me ensinou a importância de valorizar pensamentos contrários e aprender com eles. E por ter aceitado o convite feito para a participação na banca.

Ao professor Jawdat Abu-El-Haj, pelas belíssimas aulas ministradas, sempre trazendo temas atuais e buscando não distanciar a teoria da prática e por ter escrito, numa carta de recomendação, tão belas palavras sobre mim que nem eu escreveria tão bem.

A Eufrasina, que, sem dúvida, foi fundamental para a conclusão desse trabalho. Por toda a pressão, consciente ou não, colocada para que eu escrevesse logo, pelas risadas, abraços, beijos, lambidas e “carinhos” trocados durante esses anos. Por seu companheirismo, compreensão, afeto e amor e

por ter me acolhido em sua casa quase meia noite para ajudar-me na formatação do texto!

Aos meus colegas e amigos de curso. Pela contribuição acadêmica, moral, política e ética durante esses anos.

A todos que compõem a FABOCE. Em especial ao Magnífico Reitor de Esquerda, Márcio Bobão, e ao Magnífico Reitor de Direita, Thiago Bobinho, que me deram a honra de trabalhar para esta instituição tão importante para o mundo. Bem como à minha colega de trabalho “Lucineide”.

Ao CONSELHO, órgão que cumpre a árdua função de reger o Universo, por nos darem tudo o que temos. Ao Bubú (Manoel Neto), por ter me levado ao estádio (mãe, é tudo culpa dele!) e pela amizade de todos esses anos e por ter acalmado a Bulim. Ao Klebim (Márcio Kleber), por todas as risadas, brincadeiras, besteiras, até mesmo nos momentos sérios. Ao Azeitona (Thiago Mont'alverne), pelo carinho, amizade, cervejas, tempo jogado fora e por ter me inspirado ao escrever esses agradecimentos. Ao Barata (Alberto Barros), por ter alugado um livro e me emprestado. Ao Potó (Joannes Paulus), por ser tão prolixo. E ao Velhinho (Edson “V10” Marques), por todos os gols marcados nos campeonatos de futsal e por ter acendido o sol.

À Bulim Fox, pela amizade desde o primeiro semestre, pela competitividade no “mal-m...”, pelas brincadeiras, provas, trabalhos, e contas divididas na tia Fátima.

Ao Benjinha, por ser mais novo que eu e me mostrar que é possível viver sem aparelho de barbear e tesoura!

À Coelha (Paulinha), pelos ovos de páscoa e por ensinar-nos como cuidar tão bem de duas crianças ao mesmo tempo, Levi e Beterraba.

Ao Ursinho (Fran Yan), pelo companheirismo e amizade inabalável durante todos esses anos. Por nos ensinar a utilizar o fuzil tão bem, pela casa de praia no Porto das Dunas, e por ser nosso querido e amado tanque.

Ao Emídio (José Carlos), por compartilhar toda a filosofia do maior homem que a história já viu, por tudo o que você fez por mim em *Saint Louis*, e por me ensinar o que é ser misto.

À Tereza (Teresa), por sempre me passar a faixa de aniversário e por ter “os queixim assim”.

À Berel (Isabel Carneiro), pela amizade tão sincera e espontânea, pelas brincadeiras e longas conversas.

Ao Santinha (Rodrigo Santaela), por desfilhar toda a sua beleza pelo mundo e por mostrar que não é só um corpinho bonito.

Ao Pedro Júnior, por compartilhar do amor pela graduação e ter sido um exemplo, pra mim.

Aos amigos Márcio Renato, Lara Saraiva, Purinha (Lidia Maria), Camila “Peitão”, Marcelo Ribeiro, Mestre (Breno), Rochelly (Ricardo), Dig-djow (João Pedro), “Markim do Povo” (Marcos), Karl Marx (Vinicius Limaverde), Cabokim (Raoni), Manu, Sócrates, Bahuan (Jonas), Abel (Bruno), Macarrão (Thiago), Fenna (Thiago), Palmito (Eduardo), Garrafinha (Priscila), Espantalho (Daniel Pustowka), Cabeção (Leonardo), Tiago Moreno, Noelie, Murta (Carol), Karen, Jorge Luan, Leitinho (Rodrigo Pinto), Eudenia, Madeixas (Thiago), Vanessa Goara, “Y” (Yandra Lobo), Franklin, Débora, Thaynara, Chocolaris (Larissa), Quixeré (Letícia), Fofo (Gustavo) e a tantos outros que participaram dessa fase da minha vida.

Ao Seu Domingos, à Tia Fátima, ao Walter (in memoriam) e à Vânia. Por terem cada um à sua maneira, contribuído com esse trabalho. (Copiei o parágrafo Thiago)

Por todos aqueles que fizeram parte do CEFET comigo. Aos meus amigos Lilian, Marcella, Pedro, Raquel, Mario, Natália, Sheylane, Jardel, Tais, Emilie, Mayara, Dandinha (Fátima), Bia, Gorda (Gabi), Márcio, Welves, “X” (Humberto), Alana, PV, Fox (Fernando) Raysa, Hilana, Cinara, Raphael,

Canalha (Ricardo), Osvaldo e muitos outros. Amigos de classe, basquete, natação, RPG ou até mesmo do pátio. Ao Gordo (Ícaro), por ter feito eu mudar de curso a um mês do vestibular. Aos meus irmãos de Coca-Cola, Vituxo e Phell, pela amizade por todos esses anos. Obrigado por terem participado de um período fundamental na minha formação.

Aos amigos de infância Alex, Renan, Vanessa, Danielle, Carol, Vinicius, Karine, Marcelo, Mayumi e outros, pelas brincadeiras e conversas sem fim, sentados na calçada.

Aos meus familiares, em especial, ao Eneymar, um primo que tornou-se um grande amigo.

Ao Mickey, por ter me proporcionado experiências incríveis e me trazido pessoas maravilhosas.

A todos os *Cast Members*, que passaram, e continuam, na minha vida, por terem participado de tantos *magical moments* dela e pelos muitos outros que virão.

A todos que contribuíram direta, ou indiretamente, com essa pesquisa. E àqueles que participaram de alguma maneira da minha vida. Eu sou, hoje, um pouco de cada um de vocês.

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo no estado do Ceará, comparando com o que ocorre no plano federal brasileiro. O neo-institucionalismo é uma corrente recente na Ciência Política que vê as instituições como variável principal para analisar as relações sociais. Seguindo os preceitos do neo-institucionalismo, coletou-se dados a partir de pesquisa documental e bibliográfica e, baseado nessa coleta, criou-se um banco de dados, analisado por metodologia quantitativa. De acordo com autores que veem a relação Executivo-Legislativo no plano federal como estável e institucionalizada, buscou-se avaliar as características dessa relação na esfera estadual, no Ceará, com o intuito de indicar o grau de semelhanças ou diferenças existentes entre elas. Observou-se que em alguns aspectos os índices comparados se comportam de maneira similar enquanto em outros agem de maneira distinta. Os resultados não se mostraram conclusivos, mas abrem caminhos para muitas pesquisas futuras.

Palavras-chave: Relação Executivo-Legislativo. Neo-Institucionalismo. Sucesso. Dominância. Governos de coalizão.

ABSTRACT

The research aims to analyze the Executive-Legislative relation in the state of Ceará comparing it with what occurs in the federal government. Neo-institutionalism is a Political Science's current of thought that sees institutions as the main variable to analyze social relationships. Following neo-institutionalism precepts data was gathered in documental and bibliographic researches. Then a database was created and analyzed by quantitative methodology. The reality of the State of Ceará was compared with the federal Executive-Legislative relation, according to authors who sees it as stable and institutionalized. In some features, the indexes observed had similar behaviors, whereas other acted likewise. The results were not conclusive, but they give us ideas of upcoming researches.

Keywords: Executive-Legislative relation. Neo-institutionalism. Success. Dominance. Coalition governments.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O INSTITUCIONALISMO E A REALIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA 15	
1.1. O (NEO) INSTITUCIONALISMO.....	15
1.2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	26
1.3. O CONTEXTO CEARENSE.....	27
2. CONCEITOS E REGRAS	36
2.1. UMA REVISÃO CONCEITUAL.....	37
2.2. AS PRERROGATIVAS DO GOVERNADOR E DO PRESIDENTE	40
2.3. AS REGRAS DA CASA	43
3. DADOS COLETADOS E ANALISADOS.....	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

Desde cedo o assunto “política” me chamou a atenção, quer seja em jornais televisivos ou em conversas com amigos. E na universidade não foi diferente. Sempre foram os textos de política os que mais me empolgavam, os que eu tinha mais prazer em ler. Eu me instigava com discussões sobre sistemas de governo, modelos políticos, e queria saber quais os melhores ou piores, os que traziam benefícios, que tipos de benefícios e quem mais se favorecia dos mesmos.

Quando entrei em contato com a discussão do modelo político brasileiro numa disciplina optativa, comecei a aprender mais sobre o presidencialismo brasileiro e suas particularidades. Na sua composição, vi elementos que me chamaram a atenção e que pouco se observa no cotidiano, mas que estão diretamente ligados ao dia-a-dia da política brasileira e, conseqüentemente, às nossas vidas. Buscando um pouco sobre o tema, percebi que muito se estudara sobre nosso sistema político federal. Contudo os trabalhos sobre os estados são escassos. Daí veio o interesse de estudar o relacionamento institucional existente entre o poder Executivo e o Legislativo no âmbito estadual, também pela importância de estudar o assunto, pois o conhecimento produzido em determinadas áreas pode tornar-se importante para avaliarmos nossa sociedade para que possamos melhorá-la.

Vale lembrar que vivemos num país de extensões continentais e dividido em estados com constituições próprias e um contexto social diferente dando à vida política um modo particular de desenvolver-se em cada um deles. O ideal seria que pudéssemos realizar um estudo comparativo entre os estados, mas isso requereria muito tempo e dificuldades objetivas para coletar todos os dados. Portanto seria inviável tentar abordar todos os estados da federação numa pesquisa de curta duração. Seriam necessárias pesquisas específicas em cada um dos estados para que tivéssemos uma fotografia geral desta realidade brasileira. Assim sendo, se fez necessário um recorte ao tema que, neste caso, foquei num só estado e tentei fazer um paralelo com as

dinâmicas institucionais na esfera nacional, tornando a pesquisa mais exequível tendo em vista o tempo disponível. A comparação com o âmbito nacional se tornou a melhor opção pela facilidade de obter os dados. Então, nada melhor do que estudar o estado em que nasci, fui criado e vivo até hoje. Portanto, nesta pesquisa analisei os elementos que compõem o relacionamento entre a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece) e o Governador do Estado, tentando observar semelhanças e diferenças na dinâmica do dia a dia dessa relação com a que ocorre em Brasília, entre o Congresso Nacional e o Presidente da República.

Creio que este é um assunto pouco explorado e que a Ciência Política brasileira ainda engatinha, logo, muito ainda há por descobrir. O que ressalta ainda mais a importância do estudo para a área. Além de trazer novas informações poderá criar cada vez mais interesse no assunto, trazendo ainda mais pesquisadores que poderão contribuir para o estudo das instituições, não só no Ceará bem como em outros estados da federação. Essa soma de conhecimentos trará a público cada vez mais informações sobre nosso sistema político. Contribui-se assim tanto para a análise científica do fenômeno estudado, bem como para que outras pessoas interessadas possam entender como funcionam os círculos do Poder e a interação existente entre eles.

O poder Legislativo Federal age de uma maneira peculiar se comparada às casas legislativas de outros países. A combinação entre presidencialismo, eleição proporcional de lista aberta e federalismo, configura uma característica ímpar de modelo institucional. Vista até por alguns especialistas como uma configuração de risco para a realidade democrática, pois geraria instabilidade política. A comparação entre uma entidade federal e uma estadual, não seria a ideal, dada a natureza de cada uma e até mesmo devido à subordinação existente. Mas os desenhos institucionais semelhantes nos permite avaliar, até certo ponto, a influência, ou não, das regras sobre os indivíduos.

Para responder às perguntas propostas, o presente trabalho utilizou metodologias quantitativas para a exposição e análise dos dados. Conceitos como *sucesso* e *dominância* se fizeram importantes para mostrar a realidade estudada de uma forma mais direta e tornou mais fácil a interpretação dos dados obtidos.

Limongi (2006) utilizou o *sucesso* para medir “a capacidade do Executivo de aprovar as propostas que envia ao Legislativo”. Para chegar a esta taxa, ele calculou a “razão entre o que logra aprovar sobre o total que envia. Esta razão, dada em porcentagem, é máxima se atingir os 100%.” Então quanto maior a porcentagem, maior a taxa de sucesso do Executivo. Nesse mesmo trabalho ele também mostrou a taxa de *dominância* do Executivo que “mede o controle exercido pelo executivo sobre a produção de novas normas legais”. Para calculá-la, divide-se o número de “leis aprovadas cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas”. Também medida em porcentagem. O autor traz em seu trabalho uma comparação entre as taxas brasileiras com as de países parlamentaristas para testar o funcionamento de ambas. E assim averiguar se o modelo brasileiro funciona, ou não, semelhante a uma democracia parlamentar a partir da comparação entre as duas realidades. Então será possível comparar estas mesmas taxas com as taxas de sucesso e dominância do Governador do Estado do Ceará para examinar o comportamento das instituições legisladoras do estado.

Vale lembrar que o ideal seria fazer uma comparação, não entre unidade federativa e estado brasileiro, mas sim entre unidades federativas distintas. Estas estariam num nível de equivalência maior o que nos diria mais da realidade de cada uma. Embora se saiba que cada estado possui uma constituição própria e que as regras de funcionamento de cada casa se distinguem, uma comparação entre duas realidades equivalentes seria mais compatível. Contudo, por ser uma área de estudos pouco explorada, tais dados não são facilmente acessíveis. Como o legislativo brasileiro é estudado há mais tempo, a literatura atual é mais vasta e mais acessível. Além disto, o tempo disponível para a execução da pesquisa além de uma possível necessidade de

coleta de dados *in loco* seriam outros fatores que dificultariam o cumprimento da mesma, ficando a ideia quem sabe para um trabalho futuro ou até mesmo para outros pesquisadores. Por isso foram comparadas as realidades do estado do Ceará e de sua correspondente na esfera federal.

Os dados foram colhidos através de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, mais especificamente no Departamento Legislativo. A ideia inicial era comparar todas as legislaturas desde 1989 até 2006. Porém, ao ter acesso aos documentos, foi verificado que os dados mais antigos, quando existentes, não estão sistematizados. Seriam necessários meses para compilar os que lá existem e, ainda assim, não teríamos todos os dados pretendidos. Essa foi minha maior frustração durante a pesquisa. Como alento, há o fato de que o Departamento Legislativo da Alece vem sistematizando e atualizando os dados mais recentes, o que poderá servir de base para pesquisas futuras. Com base nos dados coletados, montei os bancos de dados, necessário para organizar tabelas, índices, e aplicar os conceitos que viabilizaram a análise da realidade da relação institucional em questão.

Os trabalhos anteriormente citados também foram fonte de dados. Contendo informações sobre as relações entre o Congresso Nacional e a Presidência da República. Os dados neles apresentados serviram como fonte dessa relação. Com ambos em mãos foi possível realizar a comparação.

Esses conceitos se mostraram eficientes ao comparar a realidade institucional brasileira com a de outros países. Logo se supõe que aplicar os mesmos métodos para a análise de uma realidade dentro do mesmo país seja uma iniciativa plausível considerando que as regras presentes nessas realidades são similares. Principalmente por manter o mesmo padrão metodológico. Fator importante para realizar uma comparação entre duas realidades distintas.

No primeiro capítulo há uma discussão sobre o institucionalismo, teoria que norteou esse trabalho, e ainda um breve histórico do processo de formação da Constituição Federal de 1988. Além disso, um histórico tanto do

contexto político que levou à promulgação da Constituição do Estado do Ceará, de 1989 como nos anos posteriores até a primeira eleição de Cid Gomes, atual governador. No segundo, faço uma revisão dos conceitos utilizados e, em seguida, uma explanação das funções do governador do Ceará e do Presidente da República, bem como sobre as regras que regem as ações dos deputados estaduais. Já no terceiro, trabalho com os dados coletados e busco compará-los. Por fim, na conclusão apresento uma síntese dos resultados encontrados e indico direções para trabalhos futuros.

1. O INSTITUCIONALISMO E A REALIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA

O congresso nacional dos EUA é a instituição legislativa mais estudada do mundo. Desses estudos saiu um movimento chamado neo-institucionalismo (Limongi, 1994). Esta corrente é assim chamada, pois vem contrapor-se à tendência recente de enfatizar os interesses conflitantes e um moralismo individual (March, e Olsen, 2000). Vários autores já tentaram concentrar, resumir e explicar esta corrente de pensamento cuja variável principal para explicar as relações sociais está nas instituições, modelos institucionais que influenciariam preponderantemente as decisões tomadas pelos indivíduos.

Ao trabalharmos com uma corrente de pensamento é necessário compreendermos seu surgimento, seu desenvolvimento, suas subdivisões, seu funcionamento e sua aplicabilidade no objeto estudado. Neste capítulo iniciamos buscando explicar de forma geral o que é esse neo-institucionalismo e quais são suas principais correntes de pensamento. Posteriormente, há uma explanação da realidade institucional do objeto estudado, primeiro um breve histórico da formação da Constituição Federal de 1988, por fim, recapitulamos de forma mais pontual o caminho percorrido pelos executivos estaduais desde o período dos coronéis até os dias atuais.

1.1. O (Neo) Institucionalismo

Ao debruçar-nos sobre o tema percebemos que não há uma unanimidade sobre ele. Cada autor mostra segundo sua visão quais são as principais correntes de pensamento dentro dela e não se chega a uma conclusão única.

Atualmente vários grupos de cientistas sociais reclamam para si o título de os praticantes mais representativos e autênticos do Novo Institucionalismo. Já há algum tempo os autores aqui tratados não reclamam para si tal distinção. Em particular, no interior da Ciência Política, o título de praticante do Novo Institucionalismo passou a ser reivindicado por aqueles que se opõem ao individualismo metodológico. Isto é, hoje em dia o rótulo Novo Institucionalismo tende a ser associado a seguidores do Institucionalismo proposto por March e Olsen

(2000) ou por aqueles que aceitaram o convite de Sckopol e outros de trazer o Estado de volta às suas análises (LIMONGI, 1994, pág. 4).

Autores como March e Olsen (2000), Limongi (1994) e Hall e Taylor (2003) foram alguns dos quais tentaram sintetizar esta corrente de pensamento, subdividindo-a em ramificações. Como dissera, contudo, nenhum dos quais chegou a uma unanimidade sobre quais são as nomenclaturas e nem como funcionam, embora dentre as descrições possamos encontrar características semelhantes, ou pontos de encontro entre cada um destes autores.

March e Olsen (2000) veem cinco teorias principais dentro do movimento. A saber, *contextual*, *reducionista*, *utilitarista*, *funcionalista* e *instrumentalista*. Limongi (1994) subdivide o movimento em três correntes: *distributivista*, *informacional* e *partidária*. Hall e Taylor (2003) que também defendem existir três versões distintas classifica-as como *institucionalismo histórico*, *institucionalismo da escolha racional* e *institucionalismo sociológico*. A seguir exponho mais sobre cada um destes a fim de ressaltar suas similaridades.

March e Olsen (2000) ressaltam a importância que as instituições têm ganhado atualmente com o seu crescimento, sua complexificação e o aumento de recursos por parte das instituições políticas e econômicas. Este aumento de importância é refletido na vida cotidiana. Ora, se um fenômeno social passa a ser mais influente, os olhares científicos tendem a dar-lhe mais atenção. Daí, segundo eles, nasceram estas subcorrentes de pensamento, tentando mostrar como estas novas instituições organizam a vida política.

O *contextualismo*, de acordo com eles, vê a política como um reflexo do resto da sociedade. Defende que as classes sociais são determinantes para a vida nas organizações e instituições políticas. Além de supor que “geografia, clima, etnicidade, língua, cultura, condições econômicas, demografia, tecnologia, ideologia e religião afetam a política, mas não são significativamente afetados por ela” (March e Olsen, 2000, p.123).

O *reducionismo* resume ao nível individual a tomada de decisões. Para os adeptos desta corrente os caminhos trilhados vêm a partir da soma das ações dos indivíduos ou dos grupos.

A crença central é de que os resultados, no nível coletivo, dependem somente das complexidades das interações entre os atores individuais, que os conceitos que sugerem comportamento autônomo no nível agregado são certamente supérfluos e provavelmente deletérios (March e Olsen, 2000, p. 123).

O *utilitarismo* é uma teoria baseada em decisões calculadas, em escolhas racionais. Para eles, na média, as decisões tomadas pelos indivíduos são sensatas a partir da quantidade de conhecimento possuída pelos atores. Por isto, alguns autores defendem a ênfase no poder da informação e da competência, ainda que dependam dos valores de quem toma as decisões.

O *funcionalismo*, para os autores, diz que os processos históricos levam a equilíbrios. E um processo histórico eficiente estaria em direção a uma solução singular embora focado nas condições ambientais do momento sem preocupar-se com a trajetória histórica. Cada parte cumpriria suas funções chegando a um equilíbrio. Embora haja processos com múltiplos equilíbrios, a indeterminação de resultados e sua intratabilidade não os tornam objetos atraentes à pesquisa.

Por fim, a quinta corrente de pensamento apontada pelos autores, o *instrumentalismo*. Neste caso, a política é apenas um instrumento para os atores, que seguem interesses particulares. Os resultados são mais importantes e utilizam os rituais, símbolos, cerimônias para objetivos pré-estabelecidos. Defendem posições para a opinião pública, sem realmente acreditar nelas; votam em legislações e não lutam pelas suas implementações depois de aprovadas; solicitam a tomada de decisões ao público, embora as decisões já estejam tomadas. Utilizam-se dos rituais como fachada para os processos políticos reais e o controle destes símbolos se dá como uma base de poder, uma parte da luta pelos resultados políticos.

Limongi (1994) faz um apanhado das teorias institucionalistas recentes. Nascidas dos estudos do congresso estadunidense, mas utilizada como base em todo o mundo para estudar o funcionamento de outros poderes legislativos. O autor explica como nasceu este *Novo Institucionalismo*.

O movimento foi diretamente impulsionado e motivado pelos primeiros ataques desferidos pela teoria da escolha racional aos modelos explicativos até então dominantes na Ciência Política: o comportamentalismo (behavioralism) e o pluralismo. Institucionalismo porque, em contraste com as teorias explicativas anteriores, o foco da explicação desloca-as das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos. Novo porque era necessário distingui-lo do Institucionalismo praticado antes do advento da revolução comportamentalista (behavioralism), o Institucionalismo dominante na Ciência Política norte-americana antes da Segunda Guerra Mundial (LIMONGI, 1994, pág. 3).

O autor subdivide o movimento em três correntes: a primeira chamada de versão *distributivista* considera os atores como políticos que são sempre guiados pela lógica eleitoral, logo, tendem a buscar a aprovação de projetos com características clientelistas, visando sempre à reeleição. Defendem que as instituições possibilitam que os atores atendam suas clientelas.

Para os autores da segunda, conhecida como versão *informacional*, as instituições devem motivar os congressistas para que se tornem especialistas em determinadas áreas políticas e, assim, em posse de toda esta informação, trabalhem de maneira benéfica para todos.

Por fim, uma terceira corrente de pensamento, denominada *partidária*, como o próprio nome já diz, diferentemente de tratar do interesse pessoal dos atores políticos, coloca a importância nos partidos políticos, sendo estes os controladores de toda a atividade legislativa.

De antemão, já faço uma crítica à segunda corrente. Talvez este modelo funcione na democracia estadunidense que segue suas regras

próprias, mas não vejo na realidade brasileira a aplicabilidade desta metodologia para entender o funcionamento de uma casa legislativa tupiniquim. Quer seja em âmbito federal, estadual ou municipal. A linha *informativa* pode até ter relevância em determinadas comissões (Müller, 2005). Mas daí pensar que em posse do conhecimento adquirido nas comissões todos agirão simplesmente em prol do bem comum é não querer enxergar a realidade política local. É superestimar as vontades dos atores subestimando não só as influências partidárias, mas principalmente das bases¹, dos apoiadores e financiadores das campanhas. Um político em mandato nunca atua sozinho, tomando somente decisões próprias. O partido, financiadores, base eleitoral e, em alguns casos, a opinião pública influenciam nas decisões tomadas.

Eu diria que as outras correntes de pensamento são mais aplicáveis à realidade brasileira. Uma que condiria com uma forma de fazer política tradicionalista, como já visto aqui na época do coronelismo, uma política essencialmente clientelista. E a outra uma mais “moderna” baseada nos partidos políticos. Diferentemente de Limongi (1994), não penso que as três versões que ele coloca são mutuamente exclusivas. Ele mesmo cita que existem pontos de contato entre elas. Além disso, Müller, que defende que o recrutamento de parlamentares brasileiros segue uma tendência partidária diz que esta visão “não exclui a possibilidade de que determinadas comissões possam cumprir papéis *distributivistas* ou *informativos*” (Müller, 2005).

A origem das teorias deste novo Institucionalismo, segundo Limongi (1994), se deu, principalmente, nos trabalhos de dois autores, Kenneth J. Arrow (1963) e Richard D McKelvey (1976). Ambos defendiam que o poder de agenda possuído por um indivíduo lhe dá poderes de influência sobre processos decisórios, explicados até então pela teoria da escolha social. De acordo com o teorema de Arrow, conhecido como o Teorema da Impossibilidade,

¹ Entenda-se “bases” como o grupo o qual o legislador representa.

[o] processo [decisório] só termina quando uma decisão configura uma situação de equilíbrio, isto é, em que nenhum ator tem incentivos para mudar unilateralmente sua posição. Não há equilíbrio [...] porque, para toda e qualquer decisão, sempre haverá um indivíduo que pode melhorar sua situação oferecendo uma nova proposta a voto.” (LIMONGI, 1994, pág. 8)

Esta falta de equilíbrio traria uma constante instabilidade nos congressos em torno de todo e qualquer processo decisório. Esta inconstância aliada a um indivíduo com o poder de agenda, faz com que este, conhecendo as regras e as preferências da casa, conduza suas ações para atingir o objetivo de sua preferência. Como ele explica, confrontando e assim eliminando as opções que julga não serem as melhores e deixando para o fim aquela de sua preferência, tendo sempre esta como opção final (Limongi, 1994).

Hall e Taylor (2003) escreveram sobre o neo-institucionalismo, focando especialmente nos trabalhos desta escola na que, segundo eles, foi sua fase de expansão, nos anos 80 até meados dos anos 90. Como os outros autores, defendem que dentro desta escola há mais de uma corrente de pensamento. Mas defendem como ponto crucial para qualquer análise institucional a análise sobre como as instituições afetam os comportamentos individuais. Para eles, há duas maneiras, a *perspectiva calculadora* e a *perspectiva cultural*, que devem responder as seguintes questões: “como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm”? (Hall e Taylor, 2003, p. 197).

A primeira defende que os atores agem de forma instrumental e estratégica. Em todas as ações eles buscariam examinar as escolhas possíveis e selecionar sempre aquelas que lhe oferecem um benefício máximo. Sob esta ótica, as instituições afetam os comportamentos individuais na medida em que fornecem informações sobre o comportamento dos outros indivíduos, presentes ou futuros. Cada um analisa as informações disponíveis, e age de acordo com o que pensa que será mais benéfico para si a partir do que imagina que os outros atores decidirão. Nesta perspectiva, as instituições se mantêm porque praticam algo similar ao equilíbrio de Nash. Ou seja,

os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a ele. Segue-se disso que, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta.” (HALL E TAYLOR, 2003, pág. 198)

Destarte tanto é conveniente para os indivíduos estarem nas instituições, como o fortalecimento delas permite que eles ganhem ainda mais. Forma-se um círculo virtuoso: quanto mais forte as instituições, mais ganham os indivíduos, e, quanto mais fortes estes, mais eles fortalecem as instituições.

Já a perspectiva cultural afirma que o comportamento jamais é completamente estratégico. Além disto, ele se limita a visão de mundo do indivíduo. Apesar de não negar que os homens agem de forma racional e orientada a fins, ela vê os indivíduos mais como satisficers do que como optimizers, buscam mais satisfazer-se com suas escolhas do que maximizar a utilidade delas. Defendem que para escolher uma linha de ação, será mais importante a interpretação da situação do que simplesmente um cálculo utilitário. Ainda olhando desta perspectiva, as instituições cumprem o papel de fornecer modelos morais e cognitivos aos indivíduos. Além de fornecer informações estratégicas úteis, como acredita a perspectiva calculista, elas também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação. Para eles, as instituições se mantêm pois

“muitas das convenções ligadas às instituições sociais não poder ser o objeto explícito de decisões individuais. [...] as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.” (HALL E TAYLOR, 2003, p. 198-199).

Em outras palavras, as instituições são intrinsecamente coletivas. Não podendo ser simplesmente modificadas por uma ação individual. Elas têm uma influência sobre os indivíduos e são modificados por eles coletivamente.

São três as correntes de pensamento apontadas por Hall e Taylor. A primeira mencionada é o Institucionalismo histórico. Segundo os autores, os teóricos desta corrente buscaram a superação dos estruturo-funcionalistas.

Apesar de permanecerem com a “ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política [...] e, em particular, da distribuição desigual do poder e de recursos” (Hall e Taylor, 2003, p. 194). Ainda, seguindo os pensamentos estruturo-funcionais, veem a “comunidade política como sistema global composto de partes que interagem” (Hall e Taylor, 2003, p.195). Contudo, diferente daqueles, não consideravam as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Para eles,

a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o ‘estruturalismo’ inerente às instituições da comunidade política de preferência ao ‘funcionalismo’ das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema. (HALL E TAYLOR, 2003, pág. 195)

Sob influência de grupos pluralistas e neomarxistas, muitos teóricos do Institucionalismo histórico se debruçaram sobre o Estado, considerando-o não mais como “um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos” (Hall e Taylor, 2003, pág 195).

O institucionalismo histórico se mostra como uma teoria multicausal no sentido em que busca apontar os diversos fatores que compõem as realidades institucionais. Das suas características principais, se encontram o fato de buscar trabalhar com a perspectiva calculadora, mas também com a cultural. Embora trabalhe com procedimentos da perspectiva calculadora, não deixa de lado os contextos institucionais que trazem resultados distintos, como defende a perspectiva cultural. Ressalta as relações de poder assimétricas, observando que

as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, [...] tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores (HALL E TAYLOR, 2003, pág. 200).

Os autores do Institucionalismo histórico defendem que as mesmas forças produzem resultados diferentes quando são postas em prática em diferentes realidades, já que estas forças são modificadas de acordo com os contextos locais atuais e heranças do passado, que influenciariam decisões ulteriores. Apesar da imprevisibilidade desta influência.

De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias. [...] Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre instituições e as ideias ou as crenças (HALL E TAYLOR, 2003, pág. 200).

Em seguida, os autores falam do Institucionalismo da escolha racional. Baseada em estudos do congresso estadunidense, eles buscaram explicar a estabilidade do congresso, já que os teóricos clássicos da escola da escolha racional afirmavam que o caráter multidimensional das questões e as múltiplas escalas de preferência dos legisladores gerariam ciclos onde cada nova maioria invalidaria tudo o que já fora aprovado, diferente do que ocorria. Os motivos encontrados por alguns era que as regras de procedimento e as comissões estruturavam tanto as opções como as informações obtidas pelos membros do congresso. Outros já defendiam que a estrutura das comissões servia a interesses eleitorais ou, pelo menos, facilitaria a negociação entre parlamentares. Mas de forma geral, “as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentado pelos legisladores” (Hall e Taylor, 2003, pág. 203).

Os teóricos que seguiram esta linha de estudo buscavam entender a maneira que a estrutura do congresso afetava o comportamento dos atores e por que tais regulamentos foram postos em prática. Mais recentemente, o comportamento das coalizões, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e os conflitos étnicos foram alguns dos temas abordados por estudiosos desta linha de pensamento. (Hall e Taylor, 2003)

Apesar de autores diferentes buscarem estudos distintos, algumas características deles os colocam sob a mesma corrente de pensamento. O primeiro é de que as pessoas agem de maneira utilitária, maximizando suas

preferências a partir de um comportamento estratégico; consideram que a vida política é uma série de dilemas de ação coletiva e que eles aparecem devido a ausência de arranjos institucionais que impele os atores a tomar decisões benéficas a si, e não ao coletivo; a interação estratégica, ou seja, o comportamento individual é determinado pelo cálculo estratégico que leva em consideração a expectativa do ator em relação ao comportamento provável dos outros além de propiciar a eles o “ganho de trocas”, com os acordos firmados anteriormente; e para eles as instituições nascem a partir do ganho obtido pela cooperação dos atores em questão, sobrevivendo os modelos que trouxeram mais benefícios aos atores interessados em detrimento de outros arranjos institucionais. (Hall e Taylor, 2003)

Isto poderia explicar, por exemplo, a dificuldade de aprovar reformas políticas no Brasil. Embora seja algo que é publicamente falado como necessário, os atores envolvidos sequer tentam pôr estas reformas em prática. Haja vista que as mudanças institucionais previstas podem prejudicá-los em seus anseios eleitorais ou políticos. (Hall e Taylor, 2003)

Por último, o Institucionalismo Sociológico. Nascido na sociologia do fim dos anos 70, mas com aplicabilidade também na ciência política, uma das características desta corrente é sua perspectiva cultural. Para eles, por exemplo, as transmissões de práticas e costumes nas instituições são passadas não por aumentar sua eficácia, mas sim da mesma maneira que práticas culturais de forma geral são transmitidas. Com isto, seus trabalhos estão focados geralmente em desvendar os motivos que levam uma organização a adotar determinados símbolos, formas ou procedimentos e, principalmente, sua propagação. (Hall e Taylor, 2003)

As principais características desta corrente são, primeiramente, a visão mais abrangente que os teóricos têm das instituições, “incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, ou esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (Hall e Taylor, 2003, pág. 209).

Segue que veem a instituição e cultura entrelaçadas. Para eles não há uma dicotomia entre um e outro, não há “explicações culturais” ou “explicações institucionais”. Veem estas explicações como sinônimas chegando à noção de “cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (Hall e Taylor, 2003, pág. 209).

Os autores desta corrente veem duas dimensões nas relações entre instituições e ação individual. A saber, normativa e cognitiva. A primeira é quando os indivíduos internalizam as normas dos respectivos papéis que desempenham. Essa internalização de normas através da socialização é que dá a dimensão normativa. A segunda defende que além de especificar o que se deve fazer, as instituições também influenciam o que se pode imaginar fazer num determinado contexto. Elas fornecem esquemas, categorias e modelos cognitivos que nos dão a capacidade de interpretar o mundo e o comportamento dos outros. Para eles, além de influenciar os cálculos estratégicos, elas também definem suas preferências. Esta relação indivíduo-instituição é vista como indispensável um ao outro. Um indivíduo quando age reproduz uma instituição, na mesma medida em que reforça a mesma ao agir daquela maneira. Ele utiliza os modelos institucionais que possui ao mesmo tempo que os produz. (Hall e Taylor, 2003)

Apesar de terem intenções e serem sujeitos racionais, para eles, os indivíduos não agem sempre pensando em maximizar ganhos, mas buscar ações socialmente apropriadas. (Hall e Taylor, 2003)

Por fim, para falar do surgimento e modificações de práticas institucionais, estes teóricos defendem que

as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo (HALL E TAYLOR, 2003, p. 211).

Desta forma, para eles, o ponto central está na legitimidade que cada arranjo institucional possui e de onde esta legitimidade vem. As teorias são muitas, desde as que destacam o papel regulador do Estado até as que enfatizam a origem das instituições em redes sociais que ao viver o mesmo problema, os indivíduos chegam as soluções através de discussões. (Hall e Taylor, 2003)

Como visto, não é fácil simplesmente dizer que existe um só (neo-) institucionalismo. Apesar de muitos terem pontos semelhantes entre si, as visões de mundo de cada um deles nos faz olhar para a realidade de maneiras distintas, podendo, então, encontrar conclusões diferentes sob cada olhar.

1.2. A Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada depois de anos em que a população viveu sob um regime fechado, onde as liberdades individuais eram suprimidas pelas vontades daqueles que ocupavam os mais altos cargos do país. Um tempo em que palavras como: perseguição, medo, exílio, tortura, etc. faziam parte do vocabulário cotidiano daqueles que viviam nas grandes cidades, especialmente de universitários, intelectuais e pensadores que se posicionavam contra o regime que vigorava na época. Depois de mais de vinte anos, diversos setores que já não mais se sentiam contemplados pelo então atual regime, dentre eles: professores e estudantes, trabalhadores, membros das elites, e de outros setores da sociedade. Com a ajuda da grande mídia, estes setores pressionaram o governo para a sua saída. O país entrou num lento processo de redemocratização. A partir deste, foi desvencilhando-se do antigo regime e aos poucos reabrindo os processos de decisões políticas voltando ao povo o papel proeminente de tomar decisões como a de escolher diretamente seus representantes, bem como uma série de outras reivindicações como liberdade de imprensa, pluripartidarismo, etc. Este longo processo culminou com a Assembleia Constituinte que construiu o texto constitucional que vigora no país até hoje.

É válido lembrar que, neste processo de redemocratização, muitos daqueles que lutavam pelas liberdades cresceram sob o regime militar. São, portanto, pessoas que pouco experimentaram experiências de liberdade de direitos, pensamentos, expressão, diferentemente da realidade vivida hoje. Seria pedir muito que toda uma geração que viveu com seus direitos suprimidos propusesse modelos institucionais funcionais, baseando-se somente em teorias e em modelos importados. A meu ver, desenhos institucionais são criados intelectualmente (e politicamente) para em seguida serem postos em prática. Logicamente que baseado em outras experiências vividas e exemplos de terceiros. Porém, tendo em vista que cada realidade institucional é única já que os atores sociais que nela atuam são pessoas distintas de contextos diferentes. Logo, as respostas para um mesmo dispositivo institucional variarão. Então, devo presumir que qualquer dispositivo posto em prática numa determinada realidade deve ser constantemente avaliado para estar sempre sob mudança, almejando sempre uma adequação àquela realidade no sentido que se torne cada vez mais funcional, mais efetivo e eficiente.

É de se esperar que a influência daqueles anos vividos recentemente fosse vista neste novo texto constitucional. Tendo em vista que muitos daqueles que eram pró-regime militar se fizeram presentes na Constituinte. Um dos traços que nossa constituição herdou da experiência militar, com a exacerbação do poder Executivo, se exprime nas Medidas Provisórias. É uma característica do nosso modelo institucional que dá um grande poder de agenda ao Presidente em detrimento do poder Legislativo.

1.3. O Contexto Cearense

A literatura da Ciência Política brasileira caracteriza o nordeste do país como uma região de política tradicionalmente coronelista, em especial o Ceará. Machado Neto (2010) discute o conceito de “coronelismo”, comparando-o com o de “mandonismo”. O “Coronelismo” seria um sistema político que ocorreu no Brasil durante a Primeira República e que se caracterizava pelo

poder regional centralizado nas mãos de fazendeiros, denominados “coronéis”, que detinham o poder econômico e político de sua região.

Essa foi uma política do regime republicano brasileiro que visava à obtenção de apoio político. A república, criada recentemente, passava por revoltas em algumas partes do seu território e precisava de suporte para manter a unidade do território. Barbalho (2007, p. 30) ressalta que essa patente militar era dada aos grandes proprietários de terra ao integrar-se a Guarda Nacional. Aos coronéis cabia não só o poder como muitas vantagens. Foi-lhes dado poder em troca de apoio eleitoral. Controlavam as nomeações e indicações de cargos públicos e em contrapartida garantiam os votos dos eleitores da sua região para o Governador do Estado e ao Presidente da República por ele apoiados que, por sua vez, apoiavam, garantiam e legitimavam o poder dos coronéis.

A forma como se desenvolvia essa transferência de voto era por características similares ao mandonismo. Além disso, havia trocas de favores entre os coronéis e seus eleitores. Barbalho (2007, p. 31) mostra que havia duas maneiras de controlar esses votos. A primeira através de relações “cordiais” em que o coronel oferecia todo tipo de assistência à população miserável num tempo em que não havia a figura do Estado para dar suporte a eles. Ou então por meio da utilização de força física, fenômeno conhecido como “voto de cabresto”.

Machado Neto (2010) defende que esse sistema se encerra com a Primeira República em 1930 sendo, então, apenas uma fase do “mandonismo”. Essa, por sua vez, seria uma característica da política tradicional. Para o autor, o mandonismo

refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de alguns recursos estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma

característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcançarem todos os cidadãos (Carvalho, apud MACHADO NETO, 2010, p. 40).

Ainda que Mota (1992) afirme que três coronéis, a saber, Adauto Bezerra, César Cals e Virgílio Távora, tenham se destacado no Ceará por manter-se no poder por muitos anos, a literatura mostra que essa ideia de utilizar o coronelismo, nos termos do conceito trabalhado por Leal (1975), para explicar a realidade que se passou naqueles anos, não pode ser confirmada tão simplesmente. Barbalho (2007) discute a aplicabilidade desse conceito para explicar a política cearense nas décadas em que eles revezaram-se no poder. A industrialização nos grandes centros e as relações capitalistas no campo tornaram as características socioeconômicas, políticas e culturais dessa área muito mais complexas, trazendo novos fatores a serem levados em consideração nas análises e tornando o conceito inapropriado para a nova configuração local. Além do mais, o próprio Virgílio propunha a industrialização do estado, projeto continuado por César Cals quando sucedeu Virgílio Távora no governo. Enquanto Adauto Bezerra ficou marcado pelo saneamento básico da capital, pela ampliação da malha rodoviária e pela interiorização do BEC (Banco Estadual do Ceará), ainda que mantivessem práticas clientelistas e autoritárias, características do mandonismo.

O protagonismo de Adauto Bezerra, César Cals e Virgílio Távora na política local se deu até as eleições de 1986 quando foi eleito o empresário Tasso Jereissati. Ele e o grupo que assumira o Centro Industrial do Ceará (CIC), conhecidos como “Jovens empresários”, viriam a tornar-se muito influentes no governo do estado a partir dessa eleição. Barbalho (2007) mostra que em outros estados do Nordeste os grupos tradicionais também foram derrotados nessas eleições pós-redemocratização, porém, somente no Ceará os vitoriosos se mantiveram como elite hegemônica nos anos posteriores.

De acordo com Mota (1992), nas eleições de 1982 houve um acordo entre PFL e PDS para que Adauto Bezerra disputasse aquele pleito. Acordo que

resultou na Coligação Democrática, composta ainda pelo PTB, além dos outros dois partidos. (Barbalho, 2007, p. 28) e que ficou conhecido como o acordo dos Coronéis. Do outro lado, depois de várias discussões sobre quem seria o candidato a opor-se a candidatura de Adauto Bezerra, Tasso Jereissati foi escolhido para disputar aquelas eleições. O então presidente José Sarney o chamara em Brasília, após quase confirmar a candidatura de Mauro Benevides, e convidara-o a ser candidato ao governo, enquanto Mauro seria candidato ao senado Após a decisão de quem seriam os candidatos, foi lançada a campanha chamada Movimento Pró-Mudanças, composta por PMDB, PC do B, PCB e PDC. (Barbalho, 2007, p. 28).

Ainda segundo Mota (1992), Tasso se propunha a mudar a realidade existente no estado. Ele apresentou um discurso que pregava a eficiência do estado, números e metas a serem batidas e outros tipos de pensamentos ligados diretamente à visão empresarial. Fato que é corroborado por Alexandre Barbalho, quando afirma que a campanha afirmava que “seria a da modernidade política e econômica. O Slogan ‘O Brasil Mudou. Mude o Ceará’ apoiava-se nas mudanças em curso no cenário nacional para reforçar a luta local contra as ‘forças retrógradas do coronelismo’.” (BARBALHO, 2007, p.28). Sem dúvidas foi uma campanha ímpar no estado que mudou a forma de disputa eleitoral desde então como afirma Jakson Aquino.

O grupo do CIC, com a contratação do sociólogo Antônio Lavareda, foi pioneiro no Ceará no uso de marketing profissional e de pesquisas eleitorais para a orientação da campanha. Desde então, as pesquisas de opinião tem desempenhado um papel fundamental na definição dos candidatos apoiados pelo grupo (AQUINO, 2000, p. 69).

Assim, percebendo os coronéis do Ceará não só como representantes da política conservadora, mas como elementos que compuseram a transição do conservadorismo para a modernidade, como defende Josênio Parente (apud, Barbalho, 2007), e observando a imagem que ficou deles não só em parte da literatura acadêmica, mas que também se incorporou na visão do senso comum, após a campanha de 1986, podemos afirmar que a utilização da mídia profissionalizada colocada em prática por

Tasso Jereissati nessa campanha foi bem sucedida. Na medida em que, de um lado, buscava rotular seus adversários como coronéis enquanto figuras ligadas à política tradicional, atrasada e conservadora, por outro, se propunha ser representante da modernidade e da nova forma de gestão política. Algo que Barbalho (2007) defende que não condizia necessariamente com a realidade de todas as características desses líderes políticos. Além do não comprometimento com as lideranças locais tradicionais, outro fator importante para seu sucesso eleitoral “foi seu próprio carisma: a capacidade de conquistar a confiança de um público com seu discurso” (Aquino, 2000, p. 69).

Vale ressaltar a característica do secretariado de Tasso: dos vinte e um cargos existentes, somente cinco deles foram indicações políticas enquanto os outros eram técnicos e pessoas ligadas ao CIC, segundo Mota (1992). Algo que nunca foi comum no estado. Essas escassas indicações político-partidárias, geraram uma crise dentro do próprio partido do governador, chegando ao ponto de vários deputados da base governista romperem com ele. Em 1987, a Mesa Diretora da constituinte estadual foi disputada por duas chapas. Uma governista e outra de oposição. É interessante notar que enquanto a chapa governista era presidida pelo deputado Júlio Rego (PFL), adversário pessoal do Líder do Governo que, pessoalmente, indicou-o e composta por deputados do PMDB. A chapa de oposição era composta por deputados de cinco partidos diferentes, dentre eles os dois que compunham a chapa governista. Fato que pode ser explicado pelo rompimento de deputados do próprio partido governista. Saiu vitoriosa a chapa de oposição. A vitória desta chapa mostrava que o Governador já não teria a maioria na Assembleia, apesar de Mota (1992), ao apontar as características da relação histórica entre a Assembleia e o Governador do estado do Ceará, defender que o Governador do estado sempre teve preponderância na tomada de decisões. Em suas palavras:

A eleição para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa sempre foi um acontecimento político de muita importância, pela dominação que o Poder Executivo exerce sobre o Legislativo. Ao passar dos tempos, o Poder Legislativo foi se deixando dominar pela vontade soberana do Executivo,

tornando-se, muitas vezes, um subpoder homologatório das decisões do Executivo (MOTA, 1992, p. 162).

O próprio autor em seguida afirma que, o Governador Tasso Jereissati não deu muita importância à derrota obtida, o que acabou gerando uma independência incomum à Assembleia.

Com o governo Tasso esse comportamento mudou. Dois fatos ocorrem para essa transformação: a) o Governador não desejou interferir no dia-a-dia do Legislativo e b) o Presidente da Assembleia, deputado Antônio Câmara, rompido politicamente com o Cambé e de forte personalidade, imprimiu ao Poder a independência idealizada por Montesquieu (MOTA, 1992, p. 162).

De acordo com Mota (1992), além das críticas recebidas pelo fortalecimento de cartórios, corporação de servidores públicos e Ministério Público, “a elaboração da Constituição foi fortemente influenciada para atingir a figura do governador Tasso na tentativa de esvaziar seus poderes.” (Mota, 1992) O procurador geral do Estado, através da imprensa chegou a considerá-la “ditatorial”, “demagógica” e “pseudodemocrática”. Além disso, o Governador, a Associação dos Magistrados Brasileiros e a Procuradoria Geral da República, contestaram alguns artigos dela, considerando estes artigos inconstitucionais.

Ainda que a Assembleia Constituinte tenha aprovado artigos que iam de encontro à vontade do Governador da época e a distância que havia entre os dois poderes, não seriam as normas legais que impediriam que no futuro estes dois poderes voltassem a trabalhar em conjunto, algo que sempre foi uma característica histórica dessa relação. Brenda Cunha (2012) alega que

(uma) tendência para a formação de uma maioria parlamentar de apoio ao Executivo estadual tem sido observada na política cearense desde as eleições de 1986. Embora dotado de uma maioria, todos os mandatos estaduais subsequentes concorreram no Plenário com uma bancada de oposição (CUNHA, 2012, p. 46).

Esse grupo passou a ser a nova força hegemônica no Estado. Em 1990, Tasso mudou-se para o recém-criado PSDB. Nas eleições seguintes, enquanto presidente do partido, ajudou a eleger Ciro Gomes (irmão do atual

Governador do Ceará) como seu sucessor. Em seguida voltou ao Executivo estadual por mais dois mandatos consecutivos. (Aquino, 2000, p. 70).

Um dos maiores problemas que Tasso teve durante seu primeiro mandato foi a disputa interna de sua base haja vista a mudança posta em prática pelo Governador. Essa ruptura aliada ao sucesso administrativo de seu governo deram forças ao PSDB nas eleições seguintes, quando foi eleito o Governador Ciro Gomes. (Bonfim, apud CUNHA, 2012). Os problemas vividos por Tasso serviram como aprendizagem para Ciro. Apesar do sucesso eleitoral de seu partido, elegendo a maior bancada na Assembleia, Ciro teve que trabalhar para garantir que a base governista fosse a maior atuando nela. Com a ascensão de Tasso à direção do PSDB no estado, as disputas internas partidárias já não eram um problema a ser enfrentado. Para conseguir o apoio parlamentar e ter uma vida tranquila no seu relacionamento com a Alece, Ciro Gomes trabalhou com forças distintas. Além de indicar membros de sua própria base política, também incluiu membros da oposição, como o PMDB. Essa coalizão ampla facilitou nas aprovações de emendas durante seu governo. Ainda que tenha havido oposição das bancadas de partidos como o PSB e PT, de orientação mais à esquerda, e partidos conservadores como o PDS, PFL e o próprio PMDB (CUNHA, 2012, p. 23).

A experiência de Ciro no Governo serviu, também, como exemplo para Tasso Jereissati quando este retornou à chefia do Executivo no Estado, em 1994. Tasso voltou “mais aberto e disposto à negociação com as lideranças políticas. Nas primeiras declarações à imprensa após a vitória, Tasso dava a garantia de que este seria um governo de coalizão.” (CUNHA, 2012, p. 24). A coalizão de Tasso foi ampla, como mostra Brenda Cunha.

As articulações para formação de uma maioria governista de 36 parlamentares incluíram 20 parlamentares tucanos, 4 pedetistas e mais 12 deputados de pequenos partidos – PPR, PFL, PSD PL PSC E PTB. Apesar do assédio do Governo sobre o PT para apoiá-lo, a agremiação se manteve na oposição. Para fazer-lhe frente, os três parlamentares petistas se somaram a um do PSB e a outro do PPR. Os cinco parlamentares eleitos pelo PMDB oscilaram entre apoio e

oposição, a depender do dinamismo da conjuntura política (CUNHA, 2012, p. 24).

Essa formação de maioria é condizente com a histórica relação de apoio mútuo existente entre a Alece e o Governador do Ceará. Se no primeiro mandato Tasso optou por praticar uma forma diferente de relacionar-se com o legislativo e colheu os frutos disso, na sua gestão seguinte ele preferiu aumentar sua base aliada. Esse “novo Tasso”, praticando a velha forma de fazer política, conseguiu reeleger-se obtendo 62% dos votos em primeiro turno, elegendo, aproximadamente, a mesma porcentagem de deputados estaduais de sua coligação partidária. Vale ressaltar que em ambas as eleições de Tasso, no Ceará, o Brasil elegeu o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, também do PSDB, como presidente.

Após dois mandatos consecutivos, Tasso Jereissati já não poderia disputar o cargo de Governador do Estado. Candidatou-se, então, ao cargo de senador e foi novamente bem sucedido.

Desde a redemocratização ocorrida no Brasil na década de 80, ainda não ocorrera uma disputa de segundo turno para o cargo de Governador do Ceará, até as eleições de 2002. O PSDB teve como candidato ao governo do estado o médico Lúcio Alcântara, filho do ex-governador Waldemar Alcântara. Ele disputou o cargo com José Airton, engenheiro civil e advogado do PT. PSDB e PT polarizaram, mais uma vez, as eleições presidenciais daquele ano. Depois de várias tentativas, o candidato do PT, o metalúrgico e sindicalista Luiz Inácio da Silva, conhecido pela alcunha de “Lula”, foi eleito Presidente do Brasil. Ainda que o PSDB tenha vencido no Ceará, o PT já mostrava que sua força crescia no estado, disputando as eleições contra o candidato de Tasso Jereissati. Após um primeiro turno tranquilo para Lúcio Alcântara, que atingiu quase 50% dos votos. A diferença de menos de 1% no segundo turno já mostrava uma hegemonia ameaçada.

Essas eleições marcaram ainda uma mudança dentro da Alece com a renovação de 43% dos deputados. Ainda que fosse o partido hegemônico o

PSDB perdeu cinco cadeiras de uma eleição para a outra. A base do governo foi formada por 26 deputados de sete partidos diferentes, incluindo o próprio PSDB. Uma coligação bem menor comparada à de seu antecessor. Na Alece, apesar de garantir os principais cargos, o PSDB teve que distribuir cargos para conseguir apoio. Apesar de mudar o local da sede de governo, a composição das secretarias indicava uma continuidade política. (CUNHA, 2012, p. 26)

Durante seu governo, Lúcio Alcântara voltou a sofrer com disputas internas do PSDB.

“Tensões internas se acumulavam no PSDB no decorrer do governo Lúcio devido à incapacidade do gabinete do governador em fazer uma boa articulação política e intermediar os conflitos. Os choques provocados pelas disputas por bases eleitorais entre os deputados governistas; as queixas contra o apoio do governador à candidatura de ex-secretários; e alegações de desprestígio por parte dos deputados pela falta de convites para a participações de anúncios, de inaugurações de obras e nas ações do governo (O Povo 19/03/2006) foram fatores de corroeram o apoio de seus correligionários e influenciaram na formação da chapa a ser definida mais adiante” (CUNHA, 2012, p. 27).

Ainda que não fossem decisivas na sua imagem com os eleitores, as disputas dentro de seu partido viriam a ser determinantes para seu futuro político. A discórdia entre Lúcio Alcântara e o ex-governador Tasso Jereissati dentro do PSDB levaram o segundo a não apoiar a reeleição do governador. Enquanto isso, a relação entre a família Ferreira Gomes e Tasso Jereissati mantinha-se boa para além da sigla partidária de cada um. Já Lúcio, não abria mão da reeleição, enquanto Tasso queria que Cid Ferreira Gomes, irmão do ex-governador Ciro Gomes, fosse o candidato do PSDB. Além da não participação de Tasso na campanha de reeleição de Lúcio, diz-se que houve um apoio não explícito à candidatura de Cid Gomes, principalmente no interior do estado. (CUNHA, 2012, p. 28).

Enquanto isso, nove partidos da base do Governo Federal articulavam-se para disputar as eleições. Com a liderança do PSB, Cid Gomes foi o candidato de oposição a Lúcio Alcântara, como ele mesmo se declarava, sem negar a proximidade com o líder do PSDB, Tasso Jereissati. Os principais

partidos participantes da chapa de oposição eram o PT, do Presidente Lula e da Prefeita de Fortaleza Luizianne Lins; o PMDB, adversário histórico do PT nas disputas pela prefeitura da capital, que teve Eunício Oliveira, Ministro das Comunicações do Presidente Lula, como candidato a deputado federal; e o PC do B que indicou Inácio Arruda como candidato ao Senado (CUNHA, 2012, p. 29-30).

Cid Gomes foi eleito com pouco mais de 62% dos votos, sucesso obtido também por sua chapa, garantindo-lhe, assim, uma base ampla de apoio na Assembleia.

Nesse contexto, podemos afirmar que há uma tendência de formação de maioria através de coalizões partidárias. Essa maioria, que garante uma base de apoio parlamentar ao Governador, lhe dá muitos poderes e a liberdade de não preocupar-se (ou preocupar-se menos) com uma oposição minoritária, garantindo, assim, uma dominação exercida por parte do Executivo nas tomadas de decisões.

2. CONCEITOS E REGRAS

Neste capítulo, iremos apresentar um dos principais conceitos da Ciência Política brasileira, o presidencialismo de coalizão, cunhado por Sérgio Abranches (1988) e outros conceitos que foram aplicados posteriormente por outros autores que contribuíram para enriquecer as análises das relações de poder no Brasil com foco nas instituições.

Em seguida, fazemos uma análise institucional do objeto estudado. Iniciando com uma comparação das funções que os chefes dos executivos federal e estadual possuem, ressaltando semelhanças e diferenças. E, por último, explanamos as regras de funcionamento da Alece, de acordo com a Constituição de 1989 e o Regimento Interno.

2.1. Uma revisão conceitual

Em 1988, Sérgio Abranches escreveu um artigo que se tornou uma das linhas de pesquisa mais importantes da Ciência Política brasileira. Sua proposta é de analisar a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo brasileiro sob uma nova ótica, dando atenção às ações de cada uma das partes dentro do novo modelo institucional, em especial às alianças feitas para atingir objetivos específicos, assim revigorando o papel dos partidos nesse novo modo de fazer política no Brasil. Essa nova visão sobre essa realidade brasileira foi batizada de “presidencialismo de coalizão”. Desde então muitos estudiosos basearam suas análises nesse novo conceito e assim o fez esta pesquisa.

Abranches defende esta nomenclatura ao comparar o comportamento do modelo presidencialista brasileiro (um presidencialismo, com parlamento bicameral, sistema eleitoral de lista aberta e pluripartidarismo) com outros modelos de democracia ocidentais. O presidencialismo é uma forma de governo onde as funções de chefe de Estado e chefe do Governo são acumuladas em um único cargo, o de Presidente. Em geral é eleito pelo sufrágio universal, e cabe ao presidente indicar seus Ministros, representar sua nação nas relações internacionais, dentre outras funções (Bobbio, 2010). Em um parlamento bicameral, o Congresso é dividido em duas casas: o Senado e a Câmara Federal. O primeiro teria a função de representar os estados da Federação, por isso todos os estados possuem a mesma quantidade de representantes: três. Já a Câmara Federal tem por função representar os cidadãos, para isso o número total de cadeiras é dividida por estados e cada estado possui um número de cadeiras proporcional à quantidade de habitantes que possuem. O sistema eleitoral brasileiro tem como base a representação proporcional de lista aberta. Nele, os partidos enviam a lista de candidatos e os eleitores votam diretamente nos candidatos. Dentro daquele partido, ou coligação eleitoral, os candidatos que obtiverem mais votos diretos serão os eleitos. Ocupando as cadeiras conseguidas pelo partido ou coligação. Em contrapartida a um sistema bipartidário (onde há somente dois partidos

disputando o poder), o sistema pluripartidário brasileiro não possui limitações quantitativas à formação de partidos políticos. Há, no entanto, uma limitação de representatividade mínima que um partido deve possuir para ser considerado hábil para disputar eleições. Portanto, o sistema pluripartidário é aquele que comporta três ou mais partidos. Nesta comparação, ele vê as coalizões, outrora características presentes especialmente em regimes parlamentaristas, como um meio que os presidentes brasileiros dispuseram para governar, ressaltando que a coalizão é uma maneira instável de governar especialmente em tempos de crise, onde se acentuam as diferenças e que pode gerar um problema maior.

Como dito, muitos estudos existem comparando o modelo presidencialista brasileiro com o de outras democracias, e a relação interna Executivo-Legislativo muitas vezes passa despercebida. Portanto ao invés de comparar este modelo com outros, esta pesquisa o comparará com a relação existente entre o Governador do Ceará e a Alece.

No plano Federal, há elementos que dão poder de legislador ao presidente nas principais áreas (em especial a de tributação e de proposição de orçamento) além de poderes sobre a agenda do legislativo, o que lhe torna o principal legislador. São apenas umas das forças utilizadas para barganhar apoio do legislativo.

O regimento interno da Câmara privilegia a ação dos partidos representados por suas respectivas lideranças partidárias. Estas agem em ligação direta com o Executivo, facilitando assim a aproximação destes dois poderes. Estudos também mostram o elevado grau de coesão partidária. Tanto deputados federais como senadores costumam agir de acordo com as diretrizes postas pelos partidos na figura de seus líderes. Seriam, também na esfera estadual, os partidos tão fortes a ponto de fazer com que seus deputados votem nas posições defendidas por seus respectivos partidos?

Abranches cunhou o termo, mas depois dele, outros pesquisadores dedicaram tempo às pesquisas sobre o modelo presidencialista brasileiro,

sendo também importantes nesta pesquisa, como Limongi (2006) que utilizou os conceitos de sucesso e dominância para mostrar o nível de controle que o presidente tem para controlar a produção legislativa. “Quanto ao primeiro, mede basicamente a capacidade do Executivo de aprovar as propostas que envia ao Legislativo. [Enquanto] a dominância mede o controle exercido pelo executivo sobre a produção de novas normas legais” (Limongi, 2006). Santos utilizou o índice de coalescência cunhado por Amorim Neto (2000) “para indicar o desvio de proporcionalidade da relação entre postos ministeriais e o tamanho das diversas bancadas da câmara” (Santos, 2006). São parâmetros objetivos que além de facilitar a visualização desta relação tanto por estudiosos como por interessados na área clareiam os dados para se realizar uma análise comparativa.

É importante observar que a taxa de sucesso não é tão precisa. Ela esconde dados que seriam importantes para avaliarmos criteriosamente esta relação. Dahl (1988), quando fala sobre influência, cita vários tipos e formas distintas que estão presentes na política. Dentre elas, a influência manifesta e a influência implícita. A primeira existe quando “A deseja o resultado X; se A age com a intenção de causar o comportamento de B no sentido de realizar X; e, se como resultado da ação de A, B procura realizar X, neste caso A exerce uma influência manifesta sobre B.” (Nagel, apud DAHL, 1988) Em outras palavras, é uma relação direta de poder em que um indivíduo utiliza de seu prestígio, posição, hierarquia, ou outros meios para influenciar diretamente a ação de terceiros para atingir seus objetivos. Como, por exemplo, um líder partidário convoca sua bancada para encaminhar o voto de todos aqueles membros num sentido único. Há uma posição explícita do partido a qual todos devem seguir.

Dahl (1988) ainda explica a influência implícita que, segundo ele, “resulta de expectativas”. E para melhor explicar cita novamente um trecho de Nagel. Esta ocorre quando “um ator, B, ajusta sua conduta ao que acredita ser o desejo de outro ator, A, sem ter recebido qualquer mensagem explícita sobre as preferências ou intenções de A, direta ou indiretamente”. (Dahl, 1988) Em outras palavras, um ator age a partir do que imagina ser o que um terceiro quer

dele, tentando satisfazer desejos muitas vezes desconhecidos. Um exemplo que podemos citar é de quando uma pessoa dá um presente a outra. Geralmente se escolhe a partir do que se imagina que o presenteado goste, embora nem sempre este desejo seja satisfeito. Ainda assim, o presenteado exerce uma influência implícita sobre quem vai dar-lhe um presente.

Dahl cita o caso de um congressista estadunidense que fora muito influente enquanto trabalhava na Comissão de Meios da Câmara dos representantes. E que, segundo ele,

aparentemente tanto a Comissão como a Câmara dos Representantes tinham também uma grande influência sobre Mills.

Quanto à Câmara, depois que o plenário rejeitou um dos primeiros projetos de importância apresentados por Mills, este passou a ter muito cuidado, evitando defender posições que pudessem ser derrotadas. Assim, devido a este esforço no sentido de antecipar as reações do plenário, os representantes exerciam influência implícita sobre Mills. Além disso, dentro da Comissão, Mills se empenhava em conseguir consenso. 'A essência da forma de liderança exercida por Mills, baseada na busca de consenso, é a dependência mútua – um relacionamento entre Mills e sua Comissão implicando uma dupla influência: de Mills sobre a Comissão, e desta sobre Mills.' Pareceria, portanto, que a influência exercida por Mills sobre a Comissão era uma mistura das modalidades manifesta e implícita (DAHL, 1988, pág. 37 - 38).

O caso que Dahl fala se assemelha ao caso estudado. O poder executivo aparenta ter esta mesma relação com o Legislativo. Assim, antes de enviar qualquer proposta a ser apreciada é considerada a vontade dos partidos e parlamentares que, deste modo, exercem uma influência sobre ele, de tal modo que muitas vezes a versão enviada ou aprovada está distante daquela que ele outrora imaginara. Quando não, ela não é sequer enviada. E isto influenciaria diretamente na taxa de sucesso do executivo diminuindo-a.

2.2. As prerrogativas do Governador e do Presidente

Primeiramente, temos que ressaltar que as funções do Presidente da República, embora parecidas, são diferentes daquelas atribuídas aos governadores. O poder Executivo Federal detém o monopólio na iniciação de

projetos nas áreas orçamentária e administrativas; possui ainda o recurso de requerimento de urgência, que dá a ele o poder de influenciar a agenda do legislativo e, especialmente, o poder de emitir medidas provisórias (MP), decretos com força de lei que têm vigência imediata a partir de sua publicação (Limongi, 2006; Rennó, 2006; Santos, 2006).

Na esfera estadual, no Ceará, ao Executivo cabe papel semelhante nas funções administrativas e orçamentárias, bem como gestão sobre as polícias e bombeiros além de criação, estruturação e atribuições das secretarias de estado e órgãos da administração pública. Além do mais, pode pedir que projetos de lei de sua iniciativa sejam apreciados em 45 dias, e, na falta de deliberação no prazo estabelecido, o mesmo será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas 10 sessões consecutivas. Se ainda assim não for apreciado, é considerado rejeitado (Moraes, 2001, p. 193-195; e Constituição do Estado do Ceará, art.63). Dentre os poderes do Governador estão:

- 1) Iniciar legislação ordinária; 2) Iniciativa exclusiva em determinadas matérias (assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos); 3) Solicitação de Urgência; 4) Propor reformas e emendas à Constituição; 5) Poder de Veto parcial e total, ou seja, pode vetar a proposta do legislativo; 6) Nomeação e exoneração de secretários do Estado; 7) Designar deputados para exercerem liderança do governo, composta de líderes e vice-líderes; 8) indicação de 1/3 do Tribunal de Contas dos estados e o quinto constitucional dos Tribunais Estaduais (Cintra apud VIEIRA, 2012, p. 24)

Vale ressaltar que as MP's são um instrumento essencial na diferenciação das atividades do Poder Executivo nacional já que é de sua exclusividade, não havendo em quaisquer outros poderes executivos (estadual ou municipal) um mecanismo semelhante.

O alto índice de sucesso do Presidente bem como o elevado nível nos indicadores de dominância aponta a semelhança do governo presidencialista brasileiro com as democracias parlamentaristas europeias. (Limongi, 2006, p. 243) As MPs acabaram se tornando um dos meios de legislar do Presidente da República. Desde sua criação, foi um mecanismo

bastante utilizado por todos eles. Santos mostra que a média mensal de MPs editadas sempre foram altas. A mais baixa delas foi sob o comando de Fernando Collor com média de 2,92/mês (vale ressaltar a falta de apoio de Collor no congresso o que pode significar o menor número dentre todos), enquanto seu ápice se encontrou no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso chegando à elevada média de 6,8 (Santos, 2006, p. 203).

No entanto, o poder de agenda possuído por ambos lhes dá a possibilidade de encurtar os prazos de tramitação de sua agenda. Com o uso da solicitação do regime de urgência, por exemplo, retira-se a proposição da comissão responsável e encaminha-a direto para plenário, logo, anulam-se as possibilidades de as comissões parlamentares adiarem proposições contrárias aos seus interesses além de encurtar os prazos para a tramitação de sua agenda, prevalecendo os interesses do executivo.

Entretanto o poder de agenda do Governador não é tão imponente quanto o do presidente, o que leva a crer que cabe a ele a necessidade de trabalhar mais para obter mais apoio, fazendo com que sua vontade seja posta em prática, contando especialmente com o apoio de sua bancada na Alece. Podemos observar na Figura 1 que, apesar de tudo, a taxa de aprovação do Governador em 2010 chegou praticamente a 100%, embora tenham restado três projetos de lei de sua autoria tramitando na casa, nada do que veio do Executivo foi rejeitado ou arquivado.² Mais à frente é possível ver um gráfico mostrando a evolução do sucesso do governador nos últimos anos. E mesmo havendo uma mudança no cargo, a taxa se mantém bastante elevada.

² Ao que parece, os projetos que ainda tramitavam são remanescentes de anos anteriores, porém não consegui verificar tal veracidade ou se fora simplesmente uma coincidência numérica.

RESUMO DAS PROPOSIÇÕES DE OUTROS PODERES - 2010

MENS AGENS	APRESENTADAS NESTE ANO	ORIGINAIS DE ANOS ANTERIORES	ARROVADAS	REJEITADA/RETRADA/ARQ.	TRAMITANDO
EXECUTIVO - PLEI	53	3	53	0	3
EXECUTIVO - PLEICOMPL	5	0	5	0	0
EXECUTIVO - PEC	1	0	1	0	0
EXECUTIVO - DECRETOS	2	0	2	0	0
EXECUTIVO - TOTAL	61	3	61	0	3
EXECUTIVO - VETO	1	0	1	0	0
PODER JUDICIÁRIO	10	0	10	0	0
TRIBUNAL CONTAS DO ESTADO	2	0	2	0	0
TRIBUNAL CONTAS MUNICIPIOS	2	0	2	0	0
MINISTÉRIO PÚBLICO	4	0	4	0	0
TOTAL	80	3	80	0	3

Última atualização:

Executivo	22.12.10
Outros	22.12.10

Figura 1: Resumo das proposições de outros poderes – 2010
 Fonte: Assembleia Legislativa do Ceará: Departamento Legislativo.

2.3. As Regras da Casa

A Alece tem funcionamento próprio e suas tramitações são regidas sob as normas estabelecidas no Regimento Interno através da resolução nº 389, de 11 de Dezembro de 1996 com as alterações dadas pelas resoluções nºs 413/99, 416/99, 500/99, 533/06, 545/06, 550/07 e 580/08. Para entendermos o funcionamento da Alece temos que nos debruçar sobre este documento e sobre a Constituição do Estado. Um dos aspectos mais importantes do Poder Legislativo é a votação das leis. Contudo a iniciativa de proposição não se restringe ao Governador do Estado, cabendo também aos Deputados Estaduais, ao Presidente do Tribunal de Justiça, aos cidadãos, ao Ministério Público, aos Tribunais de Contas e as entidades da sociedade civil (Art. 60, CE).

As regras do processo legislativo são estabelecidas no Título VI – “Das proposições e sua tramitação” – do Regimento Interno. O artigo 198 dispõe sobre proposições que devem ser rejeitadas pela presidência:

- Art.198 Não serão admitidas proposições:
- I- sobre assuntos alheios à competência da Assembleia;
 - II- manifestadamente inconstitucionais;

- III- em que se delegue a outro Poder, atribuição privativa do Legislativo;
- IV- anti-regimentais;
- V- quando não devidamente redigidas, de modo que não se saiba, à simples leitura, qual a providência objetivada;
- VI- que contenham expressões ofensivas a quem quer que seja;
- VII- quando, em se tratando de substitutivo, emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição principal, que se pretenda alterar (Cap. I, art. 198, CE).

Restando ao autor da proposição dada como inconstitucional, antirregimental ou alheia à competência da Assembleia, ao não se conformar com a decisão da Presidência que não a aceitar, requerer ao Presidente audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que discordando da decisão da mesa, restituirá a proposição para tramitação. O que faz dessa comissão uma das mais importantes e cujos cargos são almejados por deputados e partidos tendo ela poder sobre toda e qualquer proposta enviada a casa. A outra que detém fundamental importância é a Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação. De acordo com o Regimento Interno, a ela cabe, dentre outras funções, a análise de

aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto a sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual” (Cap. IV, Sessão III, Art. 148).

Os pareceres dessas duas comissões são terminativos, podendo barrar proposições que sequer chegarão a tramitar. Pela forma de seus pareceres, essas são as comissões mais importantes da Alece, sendo as únicas formadas por nove membros, enquanto as outras são compostas por apenas cinco integrantes.

Ao que parece, a estrutura de liderança no funcionamento da Alece se assemelha ao da Câmara. O Colégio de Líderes é uma estrutura presente em ambas as casas. Na Alece cada representação partidária ou de Blocos Parlamentares elege seus líderes que terão o poder de representação partidária. De suas funções, as que mais se destacam são as de expressar o

ponto de vista do seu partido e, principalmente, indicar os membros das comissões e, a qualquer tempo, substituí-los. Tal poder dá às lideranças partidárias certa influência sobre os deputados de sua base. Um deputado que fora indicado para uma comissão importante, de destaque, não vai arriscar perder o espaço conquistado e vai preferir agir conforme o partido. Segundo Moraes, o papel de “definição da pauta de votação, bem como dos prazos de tramitação dos diferentes projetos na Alece exerce papel apenas simbólico” (Moraes, 2001, p.197). Ao que parece, o poder dos líderes partidários resume-se apenas à indicação dos nomes dos partidos às comissões.

Já que as comissões são formadas de acordo com a proporcionalidade da bancada do partido ou do Bloco Parlamentar, a composição em blocos é uma alternativa válida em muitos casos, especialmente para partidos menores que não conseguem o quociente necessário para compor as comissões.³

Se tomarmos como exemplo o ano de 2011, percebemos que a organização das bancadas ocorre de acordo com interesses momentâneos que podem mudar subitamente. Partidos que faziam parte de uma coligação simplesmente a desfazem e juntam-se a outros. Aparentemente mais por questões de interesses (como cargos, poder de barganha por apoio) do que por ideologia política.

No início da supracitada legislatura, havia apenas um bloco parlamentar composto por: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB, o partido do Governador do Estado). Este durou até o dia três de fevereiro, posto que no dia quatro deste mês o PMDB saiu deste bloco, entrando num novo Bloco Parlamentar composto por mais três partidos. Quatro

³ Art. 38 As Comissões serão organizadas, em regra, dividindo-se o número de membros da Assembleia Legislativa pelo número de membros de cada Comissão e o número de Deputados de cada Bancada ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido; o quociente inteiro final representará o número de vagas por bancada ou Bloco Parlamentar, cujo Líder indicará os respectivos nomes.

dias depois PT e PSB tornaram pública a formatação desse novo bloco, formado somente por essas duas agremiações. Este é só um exemplo da volatilidade das alianças formadas no estado. No mesmo dia, seis partidos, com representação menor na casa, que não tinham representação nas Comissões, declararam a montagem de seu bloco partidário para atingir o número mínimo de deputados e assim conseguem atingir o tamanho mínimo necessário para uma bancada possuir vagas nas comissões.

3. DADOS COLETADOS E ANALISADOS

Neste capítulo, iremos mostrar os dados obtidos na pesquisa sobre a Alece buscando compará-los aos de pesquisas que tinham como objeto a relação entre executivo e legislativo na esfera federal, tentando observar possíveis diferenças e semelhanças existentes e com o intuito de vermos até que ponto as configurações institucionais influenciam nas ações individuais. No início do capítulo analisamos o funcionamento do presidencialismo brasileiro e de sua produção legislativa para em seguida observarmos os dados obtidos na Alece.

Durante o mês de fevereiro de 2012, foram coletados os dados necessários para realizar a análise junto ao Departamento Legislativo da Alece. Somente estavam disponíveis aqueles referentes ao período que se inicia em 2003 e vai até 2010, alusivos às 26ª e 27ª legislaturas, ou seja, no mandato de Lúcio Alcântara e o primeiro mandato de Cid Gomes, respectivamente.

A tabela 1 mostra a realidade histórica da produção legislativa no parlamento federal. Um fator interessante é que independente das coalizões, o Presidente tendo, ou não, o apoio da maioria do congresso, os números se mantêm estáveis. Limongi (2006) defende isto como um traço estrutural haja vista que estes valores eram bem distintos antes do período dos militares no poder, como podemos observar na Tabela 2. Segundo ele, as modificações na estrutura e na relação entre os poderes da constituição de 1988 são fundamentais para esta diferença, seguindo as mudanças impostas pelo regime militar, que fortaleceram o Poder Executivo.

Tabela 1 – Legislação Ordinária. Produção Legislativa por Governo Brasil (1989-2004)

Governo	Partido do Presidente na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Sucesso do Executivo (%)	Dominância do Executivo (%)
Sarney	36,8	64,4	71,3	77,9
Collor	8,0	34,8	65,0	76,5
Franco	0,0	58,7	66,0	91,0
Cardoso I	15,3	73,4	73,0	84,6
Cardoso II	18,5	72,8	70,4	84,4
Lula	17,5	50,4	79,8	95,6
Total	14,7	59,1	70,7	85,6

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap, apud LIMONGI, 2006.

Tabela 2 – Legislação Ordinária. Produção Legislativa por Governo Brasil (1949-1964)

Governo	Partido do Presidente na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Sucesso do Executivo (%)	Dominância do Executivo (%)
Dutra	52,8	74,0	30,0	34,5
Vargas	16,8	88,0	45,9	42,8
Café Filho	7,9	84,0	10,0	41,0
Nereu Ramos	33,9	66,0	9,8	39,2
Kubitschek	33,9	66,0	29,0	35,0
Quadros	2,1	93,0	0,80	48,4
Goulart*	23,5	72,0	19,4	40,8
Total	24,3	77,1	29,5	38,5

*Até 31 de março de 1964. Os três primeiros anos da administração Dutra (1946-1948) foram excluídos por falta de informação sobre as origens das leis.
Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap, apud LIMONGI, 2006.

Ainda que Abranches (1988) pensasse que este arranjo institucional brasileiro pudesse trazer instabilidade, sendo necessário um órgão para atuar em tempos de crises entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a realidade comprovada ao observarmos os dados mostra que o que ocorreu foi o contrário. Comparando os dados da Tabela 1 e Tabela 2 vemos que logo após

a redemocratização as taxas de sucesso e dominância cresceram consideravelmente se comparadas às do período militar. Ainda que a base de apoio parlamentar tenha sido menor, tanto no tamanho da bancada do partido do Presidente, como da própria coalizão.

Podemos ressaltar, ainda, que ao passar dos anos essas taxas subiram e se mantiveram estáveis. O período pós-constituição de 1988 que obteve as menores taxas foi enquanto Fernando Collor esteve no poder, o que pode ser explicado por sua falta de habilidade, ou vontade, política em negociar apoio. O governo de Collor foi tão desastroso que culminou com seu *impeachment* em 1992. Já nos anos posteriores houve uma leve ascensão do sucesso do Executivo, e uma subida bem mais elevada da dominância do mesmo. Nesse contexto, podemos dizer que vem se estabelecendo, no Brasil, uma estabilidade institucional comparável, pois, a Democracias Parlamentares. Como podemos observar na Tabela 3.

Tabela 3 – Sucesso e Dominância do Executivo na Produção Legislativa

Democracias Parlamentares (1971–1976)	Sucesso	Dominância
Alemanha	62,9	81,1
Austrália	90,6	100,0
Áustria	86,7	84,1
Bahamas	97,6	100,0
Canadá	71,0	83,0
Dinamarca	89,4	99,4
Finlândia	84,3	84,3
Inglaterra	93,2	83,1
Irlanda	90,1	88,2
Israel	76,4	94,4
Japão	80,0	83,2
Malta	90,0	100,0
Nova Zelândia	84,6	88,3

Fonte: Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, 1976 *apud* Limongi

Isso mostra que a combinação de presidencialismo, representação proporcional e multipartidarismo não necessariamente trouxe uma instabilidade institucional no contexto da relação entre o Presidente e o Parlamento brasileiro, como se temia.

Por outro lado, se este arranjo institucional trouxe um comportamento dos atores similar ao de democracias parlamentares, isto também ocorrerá numa assembleia estadual? Analisando os dados obtidos na Alece, podemos iniciar um exame que pode indicar as diferenças ou semelhanças existentes entre as duas. Ainda que se pautem na Constituição brasileira, cada estado possui sua própria Constituição e cumpre papel relativamente independente nesse federalismo. Além disso, cada estado possui um histórico político, forças políticas, e contextos sociais que lhes são peculiares, portanto, abrindo espaço para realidades distintas em cada um deles.

A Figura 2 mostra a evolução da taxa de sucesso do Poder executivo do Ceará no período de 2003 até 2010. É interessante observar a elevada taxa que se mantém mesmo com a mudança de governo. Embora no mandato de Lúcio Alcântara a tendência tenha sido de queda, a taxa reagiu no seu último ano de mandato. Ainda assim a menor taxa apresentada foi de 90%. Enquanto no governo de Cid Gomes a taxa tenha crescido constantemente chegando ao ponto de no seu último ano ser aprovado tudo o que o Governador enviou à Alece.

E quando verificamos a Figura 2, que mostra esta mesma taxa, porém referindo-se ao que é proposto pelos Deputados Estaduais, nos deparamos com uma curva completamente diferente. Se a taxa de sucesso do Executivo se mantém acima dos 90%, o mesmo não ocorre com o legislativo que vê seus trabalhos oscilarem bastante. Um ponto favorável ao Governador é que ele tem grande poder de influência dentro da Alece. Suas taxas de sucesso foram historicamente altas. Por outro lado, a natureza do trabalho de um parlamentar faz com que ele envie propostas ainda que saiba que não obterá sucesso, com o objetivo de mostrar para o seu eleitor que trabalha para ele, que tenta aprovar suas demandas, ainda que sem sucesso.

O que também chama atenção é o crescimento desta taxa no ano de 2005, o último ano da legislatura e da gestão de Lúcio, com relação ao ano

anterior, um aumento de mais de 20% em apenas um ano. Foi o ano em que Lúcio Alcântara obteve uma menor aprovação de suas proposições. Conseqüentemente, podemos afirmar que neste ano o Governador perdeu apoio dos seus deputados, que passaram a aprovar mais suas próprias proposições, visando às eleições do ano seguinte, deixando de lado aquelas que vinham do Poder Executivo. Especialmente se lembrarmos das disputas internas existentes dentro do próprio partido no fim de seu governo, e do contexto político da época quando os partidos de oposição queriam tirar o PSDB do poder.

O comportamento dos gráficos na administração de Cid Gomes é distinto. Enquanto naquela variou bastante durante o tempo, nesta a taxa se iniciou alta e continuou em crescimento até o fim do seu primeiro mandato. Quanto aos deputados da 27ª Legislatura, iniciaram com uma aprovação muito aquém daqueles do mandato anterior, mas que cresceu seguidamente com o decorrer dos anos. Alcançando no fim a maior taxa do período pesquisado. Podemos perceber que ambos os chefes dos Executivos, tanto o Presidente, como o Governador do Estado do Ceará, mantêm uma elevada taxa de sucesso. Mas como eles as obtêm? Sabemos que o presidente faz uso de coalizões partidárias para isso, e o governador? Os elevados índices de aprovação durante o governo Cid Gomes pode ser explicado, também, por essa formação ampla de base de apoio, como mostra Brenda Cunha, ao mostrar a formação da base aliada de Cid quando reeleito:

Sucesso do Executivo entre os anos 2003 e 2010

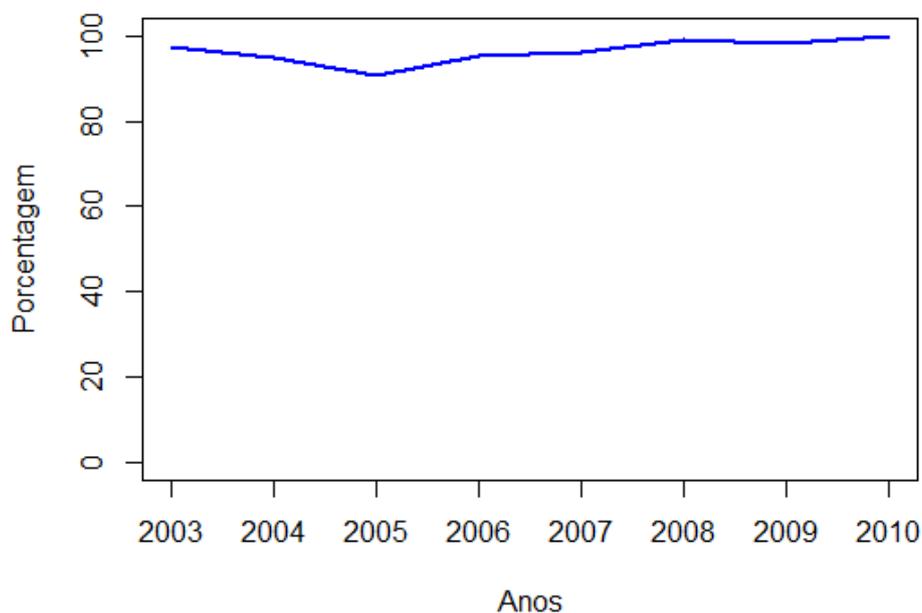


Figura 2: Sucesso do Executivo entre os anos 2003 e 2010

Fonte: Elaborado pelo próprio autor. Baseado nos dados colhidos no Departamento Legislativo da Alece.

Sucesso do Legislativo entre os anos 2003 e 2010

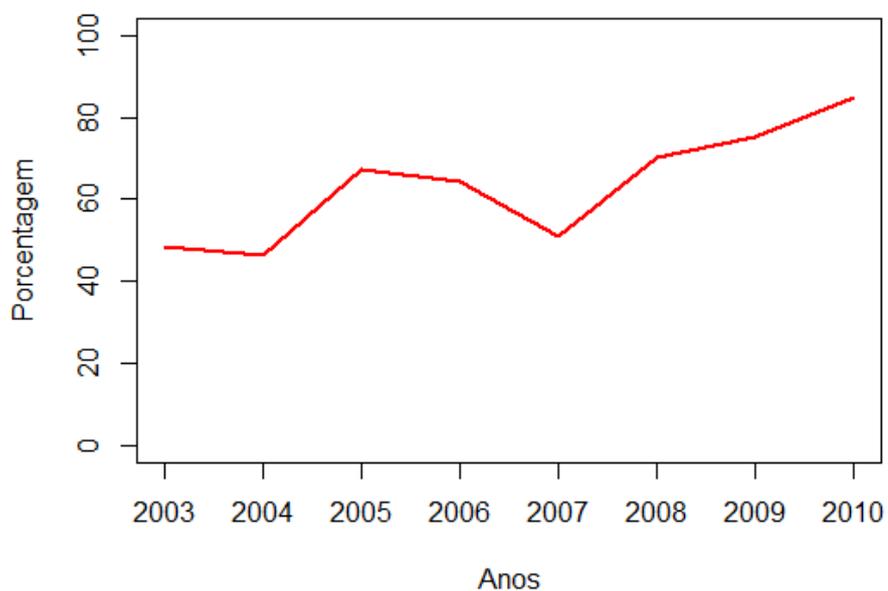


Figura 3: Sucesso do Legislativo entre os anos 2003 e 2010

Fonte: Elaborado pelo próprio autor. Baseado nos dados colhidos no Departamento Legislativo da Alece.

A escolha dos Secretários de Estado envolve interesses políticos diversos, podendo ser influenciada de acordo com a relação de forças que compõem o governo. A nomeação política é utilizada pela maioria dos governos de coalizão, ou governos de minoria, como uma estratégia do Chefe do Executivo para a conquista e manutenção do apoio das bancadas partidárias no parlamento.

O governo de Cid Gomes caracteriza-se como um governo de minoria, tendo seu partido, o PSB, conquistado apenas oito das quarenta e seis cadeiras do parlamento cearense. Como parte de um projeto de poder, assim que teve início o novo mandato, PSB, PMDB e PT, coligados anteriormente nas eleições, uniram-se como um bloco parlamentar. (...) Esta posição apesar de assegurar algumas vantagens ao bloco – devido ao princípio da proporcionalidade, que rege a ocupação dos cargos de poder na Casa – ainda não representava uma maioria parlamentar, levando o novo governador a formar uma coalizão de governo com as demais bancadas, cujo resultado foi o de 44 dos 46 parlamentares. Seguindo a lógica de distribuição de pastas como estratégia para obtenção de apoio (CUNHA, 2012, p. 52).

Contudo, se levarmos em consideração, também, os projetos que são apresentados temos uma visão mais ampla da realidade. Ora, quanto maior o número de proposições, tanto maior a possibilidade de não ter seus projetos aprovados. Além do mais, devido à discrepância existente entre o número de proposições de cada poder, é possível levantar algumas hipóteses.

A primeira dela diz respeito ao poder Executivo. Um jogador avalia as possibilidades de vitória e derrota ao entrar num jogo. Não é de se esperar que ele entre num jogo para perder. E quanto maior for o conhecimento dele da correlação de forças, tanto mais precisa será a avaliação do resultado. Assim, além do grande apoio na Assembleia, o Governador também avalia com sua base as possibilidades de aprovação de uma proposição qualquer. Logo, boa parte daquilo que é enviado já é feito sendo previamente calculadas as chances de obtenção de êxito. O que reduz bastante as possibilidades de falha do Executivo ao enviar uma proposta. Claro que o cálculo não é completamente preciso. Um projeto impopular enviado pode ser rejeitado caso haja uma pressão pública para que os deputados avaliem que seu apoio a tal projeto será mais negativo que positivo às suas imagens. Considerando que políticos

agem racionalmente tendo em vista seus retornos, que podem vir através de apoio político, mas que visa essencialmente à manutenção de uma base eleitoral para assegurar sua próxima candidatura. Para demonstrar isso, podemos verificar na Figura 4 a discrepância entre tudo o que o Governador propõe sozinho com o que os deputados enviam. Vale observar como a mudança de Legislatura mudou o comportamento da casa.

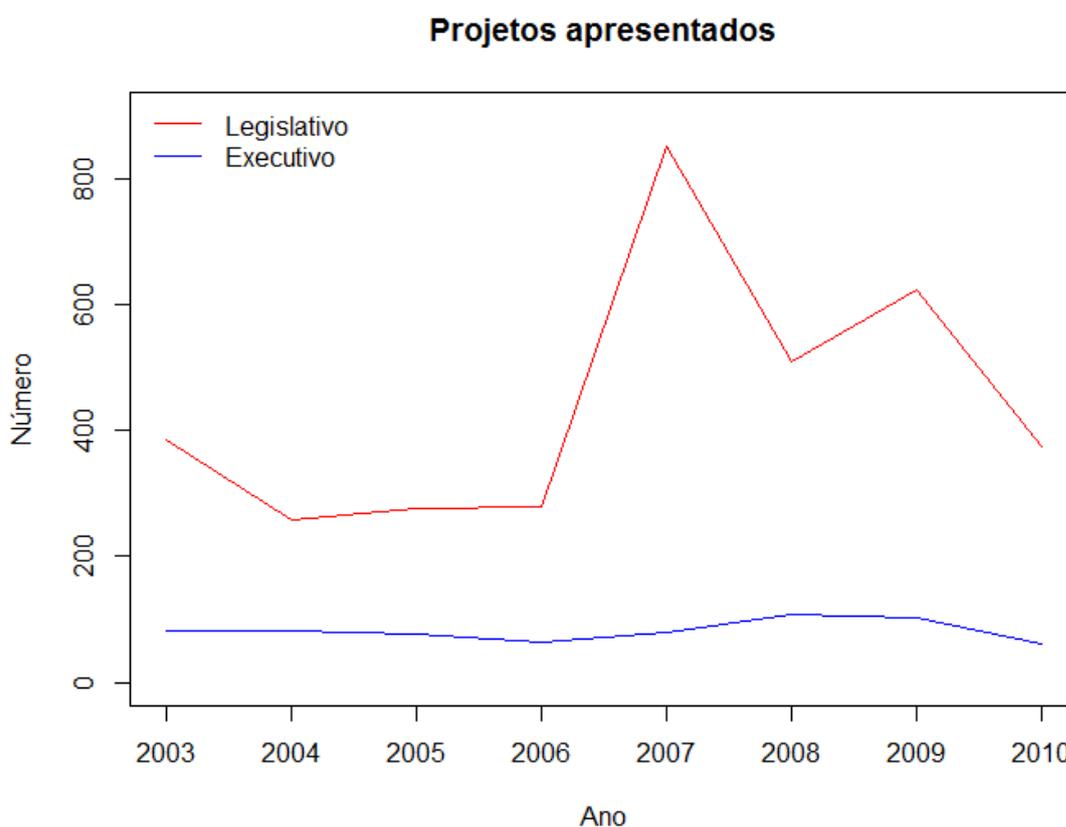


Figura 4: Projetos apresentados

Fonte: Elaborado pelo próprio autor. Baseado nos dados colhidos no Departamento Legislativo da Alece.

Outro dado que pode ser verificado na Figura 3 é a constância da quantidade de proposições enviadas pelo poder Executivo. Enquanto há uma diferença muito grande de um ano para outro no Poder Legislativo, no Executivo esta diferença é bem mais sutil. Contudo, quando analisamos a taxa de dominância, que é a porcentagem que o Poder Executivo tem daquilo que é aprovado. Esta taxa mostra se o Executivo tem uma preponderância sobre o Legislativo. E neste caso ele sequer chegou a 50%.

Comparando as duas Legislaturas, vemos que os deputados da 27ª Legislatura se mostraram mais ativos durante os dois biênios. Não só propondo mais, como também aprovando mais suas próprias propostas. Dependendo menos do Executivo.

Embora tenha sido observado que ambos os Poderes Executivos tenham uma grande capacidade de aprovar as propostas que envia, o mesmo não se pode dizer sobre o controle que os mesmos exercem sobre a produção de novas normas legais. Ao passo que a taxa de Sucesso do Presidente e do Governador do Ceará são altas, a dominância deste último não é tão elevada quanto a daquele. A menor taxa de dominância por um Presidente pós-ditadura foi de Fernando Collor de Melo com 76,5% de tudo o que era proposto saindo de seu gabinete, enquanto a dominância do Governador do Ceará sobre o que é proposto não chegou sequer a 50%, como mostra a Figura 5.

Dominância do Executivo entre os anos 2003 e 2010

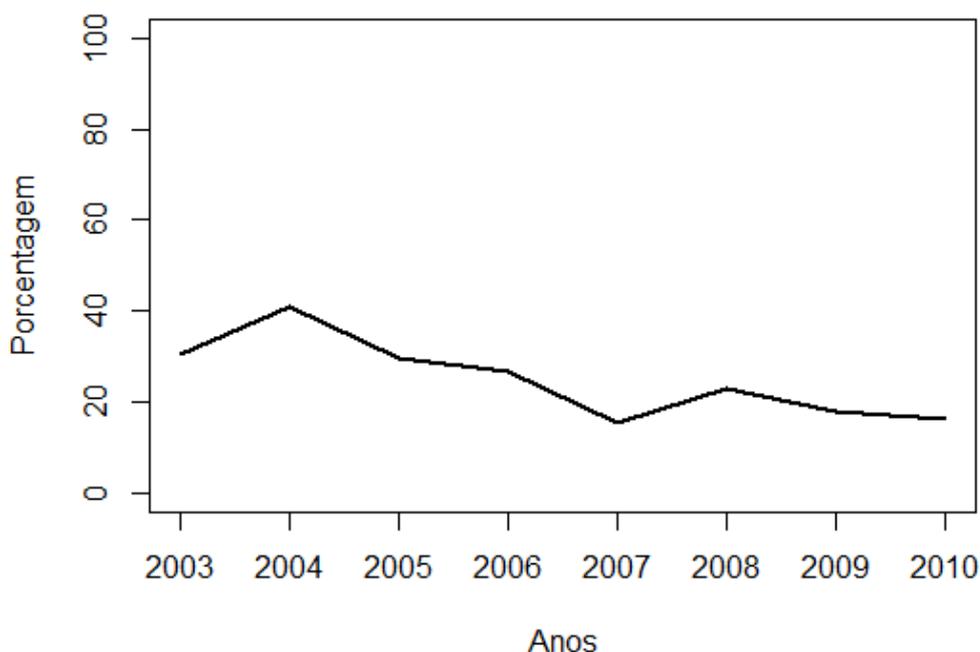


Figura 5: Dominância do Executivo entre os anos 2003 e 2010

Fonte: Elaborado pelo próprio autor. Baseado nos dados colhidos no Departamento Legislativo da Alece.

É importante destacar, porém a diferença da natureza entre as duas casas Legislativas. Os temas debatidos o parlamento federal se tornam mais complexos ao envolverem todo o país. Ao passo que o que é tratado na assembleia, em grande parte, diz respeito a tramitações de pequenas decisões do cotidiano da vida política estadual. O próprio número de mensagens que são enviadas pelos Deputados Estaduais ilustra essa diferença.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho institucional influencia o comportamento dos atores? A mudança nas regras do jogo modifica o comportamento dos jogadores? Regras similares provocam comportamentos parecidos em locais diferentes? Como os indivíduos influenciam na formação do desenho institucional? Essas foram algumas das indagações que me levaram a realizar esse trabalho. Hoje, acredito que as respostas não sejam aplicáveis igualmente a qualquer contexto.

Quando olhamos a esfera federal, vemos que a relação existente entre o Executivo e o Legislativo mudou bastante de acordo com as regras. Observando, sobretudo as mudanças políticas que modificaram completamente a forma de agir, vemos uma clara influência das instituições sobre os atores, embora sejam estes que as tenham criado, como visto no período da ditadura militar e em seguida no período posterior à redemocratização.

Por outro lado, no Ceará essas mudanças não foram tão profundas. Houve uma espécie de continuidade das mesmas forças políticas no poder no decorrer do tempo. Essa manutenção de forças trouxe consigo um prosseguimento na forma de fazer política no estado. A proximidade entre os dois poderes, sem uma maior oposição do legislativo, foi e continua, até hoje, como característica da política cearense, que permaneceu apesar de tudo. Aparentemente, essa mudança afetou, especialmente, a burocracia. Por exemplo, quando as regras eleitorais restringiram as mudanças entre legendas, houve uma redução na troca de partidos tão comum anteriormente. Mas os elos políticos existentes sobrepuseram-se às legendas partidárias. Vide o apoio velado de Tasso Jereissati à candidatura de Cid Gomes, aliados históricos, indo de encontro até mesmo ao seu próprio partido.

A relação entre os poderes executivos e os poderes legislativos, brasileiro e cearense, é, na frieza dos números, muito similar. Mas enquanto uma sofreu mudanças mais significativas dependendo do contexto, a outra se apresentou mais constante, pelo menos nos períodos que tivemos acesso

nessa pesquisa. Infelizmente, dado que o ideal seria compararmos a realidade do Ceará com outro estado da Federação, não podemos afirmar categoricamente que as modificações nas regras variam conforme o local.

Futuramente, podemos trabalhar com outro índice importantíssimo para compararmos essas instituições, que é o *grau de coalescência* dos gabinetes presidenciais, no caso federal. Amorim Neto (2000) utilizou um método quantitativo para medir esse grau de coalescência. Segundo ele, coalescência é “uma variável contínua: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o ministério”. Sua proposta se dá “para verificar se Gabinetes mais coalescentes estão associados a níveis mais elevados de disciplina legislativa dos partidos representados no Ministério”.

Amorim Neto (2000) utiliza o fato de o presidente realizar um acordo com mais de um partido acerca da nomeação de ministros para denominar de Gabinete de coalizão. Um problema que poderia se deparar um analista ao trabalhar com este conceito seria o modo de verificar empiricamente se um acordo fora firmado, ou não. Pela dificuldade que seria para colher dados específicos de cada ministério, o autor ressalta alguns pressupostos para viabilizar a utilização deste método. Dentre eles a “filiação partidária”, “data de nomeação e demissão” e “o peso parlamentar do partido a que ele pertence”. Pressupondo também que a distribuição de pastas varia proporcionalmente ao peso parlamentar do partido em questão. Funcionando, como o autor coloca, como os regimes parlamentaristas europeus. Vale lembrar que este índice considera todos os ministérios com o mesmo peso. Embora saiba que na política real existem ministérios mais e menos importantes, ele ressalta que é mais confiável igualar todos do que realizar uma tentativa de quantificar o peso de cada um (Amorim Neto, 2000).

Por fim, poderíamos estudar as realidades em outros estados, de preferência aqueles com contextos histórico-sociais mais diversos, para verificar seu comportamento no decorrer dos anos. Poderíamos, ainda,

comparar o Estado do Ceará com aqueles com contextos similares e, assim, afirmar, com mais segurança, até que ponto a conjuntura influencia nas instituições e em seus componentes. Seria ainda mais interessante analisarmos países distintos e seus respectivos desenhos institucionais, traçando paralelos com culturas similares e distintas. São ideias de pesquisas que, se efetivadas, contribuiriam para compreendermos melhor o funcionamento do nosso sistema político e de suas relações de poder. Isso pode ajudar-nos a avaliá-lo e tomar decisões mais embasadas sobre nosso futuro e o futuro que queremos das instituições que regem nossas vidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

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

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

_____. O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.29, nº 2, p. 177-205, 1986.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 04 dez. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.46, nº 4, p. 661-698, 2003.

ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

AQUINO, Jakson Alves. **Processo Decisório no Governo do Estado do Ceará (1995-1998): o Porto e a Refinaria**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2000.

Arrow, Kenneth. **Social Choice and Individual Values**. Yale University Press, 2ª edição, 1963.

BARBALHO, Alexandre. Os modernos e os tradicionais: cultura política no Ceará contemporâneo. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 12, p. 27-42, 2007.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 2010.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CUNHA, Brenda dos Santos Barboza, **Poder e consentimento: formação e manutenção da base de sustentação do governo Cid Gomes (2007-2010)**, 2012. Monografia (Curso de Graduação em Ciências Sociais). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2012.

Ceará. **Constituição do Estado do Ceará – 1989**. Fortaleza: Inesp, 1999.

Ceará, **Regimento interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (consolidado)**. Fortaleza: Alece, 1994.

DAHL, Robert Alan. **Análise Política Moderna**. Brasília: Editora UNB, 1988.

DINIZ, Simone. 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 1, p. 333-369, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary; RENNÓ, Lucio. (Orgs.). **Reforma política: lições da história recente**; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 249-280, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Figueiredo. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro de uma perspectiva comparada**. Plenarium, Brasília, v. 1, p. 41, jun/dez, 2005.

GONDIM, Linda Maria de P. (org.). **Pesquisa em ciências sociais: o projeto da dissertação de mestrado**. Fortaleza: EUFC, 1999.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 58, 2003, p. 193-223. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67313612010>>. Acesso em Fev. 2012.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastásia. (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, v.1, p. 237-257, 2006.

_____. O novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, 1994.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

MACHADO NETO, Francisco Edilberto Menezes, **Poder Executivo e Parlamentares**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2010.

MARCH, James Gardner; OLSEN, Johan. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, Nov. 2000.

McKelvey, Richard. **Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control**. *Journal of Economy Theory*, v. 19, nº 3, p. 472-482, 1976.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Vozes, Petrópolis, 1994.

SANTOS, Fabiano, Governos de coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastásia. (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, v.1, p. 237-257, 2006.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 Dez. 2011.

VIEIRA, Márcia Paula C., **Poder Legislativo no Ceará: geografia do voto e ação política na Assembleia Legislativa**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2012.