

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E PADRÕES DE INTERAÇÃO
EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA (2011 E 2015)**

ARLINDO PALASSI FILHO

VILA VELHA
JUNHO/2016

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E PADRÕES DE INTERAÇÃO
EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA (2011 E 2015)**

Dissertação apresentada à Universidade de Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política para obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política

ARLINDO PALASSI FILHO

VILA VELHA
JUNHO/2016

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

P165i Palassi Filho, Arlindo.
Instituições políticas e padrões de interação executivo-
Legislativo no Espírito Santo: uma análise comparativa (2011 e
2015) / Arlindo Palassi Filho. – 2016.
164 f.: il.
Orientador: Vitor Amorim de Angelo.
Co-orientador: Riberti de Almeida.
Dissertação (mestrado em Sociologia Política) -
Universidade Vila Velha, 2016.
Inclui bibliografias.
1.Sociologia Política. 2. Poder Executivo. 3. Poder
Legislativo. 4. Governo Estado Espírito Santo. I. Angelo, Vitor
Amorim. II. Almeida, Roberti de. III. Universidade Vila Velha.
IV. Título.

CDD 306.2


ARLINDO PALASSI FILHO

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E PADRÕES DE INTERAÇÃO
EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA (2011 E 2015)**


Dissertação apresentada à Universidade de Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política para obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política

Aprovada em 09 de junho de 2016,

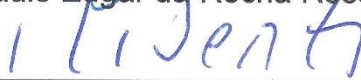
Banca Examinadora:



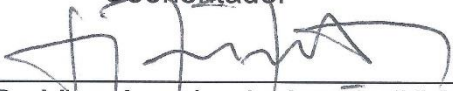
Prof. Dr. André Ricardo Valle Vasco Pereira (UFES)



Prof. Dr. Paulo Edgar da Rocha Resende (UUV)



Prof. Dr. Riberti de Almeida Felisbino (UUV)
Coorientador



Prof. Dr. Vitor Amorim de Angelo (UUV)
Orientador

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Vitor Amorim de Angelo, e coorientador, Prof. Dr. Riberti de Almeida Felisbino, pelas valiosas contribuições na construção deste trabalho.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade de Vila Velha, pelos primorosos ensinamentos sociológicos e políticos.

À minha esposa Lourdes e à minha filha Kamila, pelos carinhosos incentivos.
A todos que lutam por um mundo mais solidário e justo.

“Qualquer homem que se entrega à política aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que só o poder confere”.

(Max Weber, Ciência e Política: duas vocações)

RESUMO

PALASSI FILHO, Arlindo, M.Sc., Universidade Vila Velha - ES, junho de 2016. **Instituições políticas e padrões de interação Executivo-Legislativo no Espírito Santo: uma análise comparativa (2011 e 2015)**. Orientador: Vitor Amorim de Angelo. Coorientador: Riberti de Almeida Felisbino.

A presente pesquisa tem por finalidade analisar os padrões das interações entre o poder Executivo e Legislativo no Estado do Espírito Santo, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, as características desse relacionamento durante o primeiro ano dos governos Renato Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015). Para o desenvolvimento da pesquisa optamos em trabalhar com o arcabouço teórico representado pelo neoinstitucionalismo, a fim de inferir se as instituições, para além de serem simples regras de organização política, influenciaram na definição das estratégias e processos decisórios dos atores políticos envolvidos. Também foram feitos estudos sobre a repartição das funções do poder no Brasil pós-1988, além de perscrutar sobre o quadro político no Espírito Santo, a construção da equipe de governo em 2011 e 2015 e as bases legais do Executivo e Legislativo capixaba. O trabalho examinou os projetos de lei elaborados pelo Executivo e encaminhados à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo nos anos de 2011 e 2015 para identificar padrões de relacionamento Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano dos referidos governos. Os resultados da pesquisa confirmaram que, também no âmbito estadual capixaba, há uma exacerbação do Executivo e uma prevalência do poder político regional dos governadores, influenciando nos resultados do processo legislativo e obtendo altas taxas de sucesso, reforçando e corroborando um padrão de subserviência às proposições legais de iniciativa do governo.

PALAVRAS-CHAVES: Instituições políticas. Relação Executivo-Legislativo. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Produção legislativa. Governo do Espírito Santo.

ABSTRACT

PALASSI FILHO, Arlindo, M.Sc., Universidade Vila Velha - ES, June of 2016. **Political institutions and interaction between the executive and legislative power in the state of Espírito Santo. Executive-Legislative relations: a comparative analysis (2011 and 2015).** Advisor: Vitor Amorim de Angelo. Co-advisor: Riberti de Almeida Felisbino.

This study seeks to analyze the patterns of interaction between the executive and legislative power in the state of Espírito Santo, using a comparative analysis of the legislative production to evaluate the characteristics of this relationship during the first year of the Renato Casagrande (2011) and Paulo Hartung (2015) administrations. For the development of this study, we chose to work with the theoretical framework represented by neo-institutionalism in order to infer whether the institutions, in addition to being simple rules for political organization, also influenced the definition of decision-making strategies and processes of the involved political actors. Studies were also performed on the distribution of power functions in post-1988 Brazil, in addition to addressing the political situation of Espírito Santo, the construction of the administration teams in 2011 and 2015, and the legal foundations of the Executive and Legislative branch in the state. The study examined the draft bills prepared by the Executive and submitted to the Legislative Assembly of the State of Espírito Santo in the years 2011 and 2015 so as to identify patterns of relationship between the Executive and Legislative branch during the first year of the cited administrations. The results of the study confirmed that at the state level of Espírito Santo, there is also an exacerbation of the Executive branch and a prevalence of the regional political power of the governors, which influences the results of the legislative process and produces high success rates, strengthening and confirming a pattern of subservience to the legal propositions initiated by the government.

Keywords: political institutions. Executive-Legislative relations. Legislative Assembly of the State of Espírito Santo. legislative output. Government of Espírito Santo.

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Variáveis estratégia e modalidade.....	55
Quadro 2 - Variáveis estratégia, modalidade e elementos de troca.....	56
Quadro 3 - Distribuição de competências legislativas entre os entes federativos.....	59
Quadro 4 - Perfil social de José Renato Casagrande.....	77
Quadro 5 - Cargos ocupados por José Renato Casagrande.....	79
Quadro 6 - Situação política de Casagrande em relação à eleição/reeleição em cargos eletivos.....	79
Quadro 7 - Períodos de vacância eleitoral de Casagrande.....	80
Quadro 8 - Idades em que Casagrande assumiu os cargos eletivos.....	80
Quadro 9 - Filiações partidárias de Casagrande.....	80
Quadro 10 - Perfil social de Paulo Hartung.....	81
Quadro 11 - Cargos ocupados por Paulo Hartung.....	84
Quadro 12 - Situação política de Paulo Hartung em relação à eleição/reeleição em cargos eletivos.....	84
Quadro 13 - Períodos de vacância eleitoral de Paulo Hartung.....	85
Quadro 14 - Idades em que Paulo Hartung assumiu os cargos eletivos.....	85
Quadro 15 - Filiações partidárias de Paulo Hartung.....	86
Quadro 16 - Secretariado do governo Casagrande (2011).....	88
Quadro 17 - Bancada governista na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2011).....	91
Quadro 18 - Secretariado do governo Paulo Hartung (2015).....	93
Quadro 19 - Membros da equipe de Casagrande abrigados no governo Hartung (2015).....	95
Quadro 20 - Bancada governista na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2015).....	96
Quadro 21 - Bancada oposicionista na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2015).....	97
Quadro 22 - Partidos representados nas equipes de governo durante o primeiro ano das gestões Casagrande (2011) e Hartung (2014).....	98
Quadro 23 - Número de secretarias durante o primeiro ano dos governos Casagrande	

(2011) e Paulo Hartung (2015).....	99
Quadro 24 - Composição da mesa diretora da ALES em 2011 e 2015.....	99
Quadro 25 - Medidas de proporcionalidade dos gabinetes durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).....	102
Tabela 1 - Participação dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2011.....	111
Tabela 2 - Participação dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2015.....	113
Tabela 3 - Comparativo dos resultados obtidos pelos projetos de lei do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	114
Tabela 4 - Comparativo dos resultados obtidos pelos projetos de lei complementar do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	116
Tabela 5 - Comparativo dos resultados obtidos pelos projetos de emenda constitucional do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	117
Tabela 6 - Projetos de lei apresentados e sancionados pelo Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	118
Tabela 7 - Projetos de lei complementar apresentados e sancionados pelo Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	119
Tabela 8 - Projetos de emenda constitucional apresentados e promulgados pelo Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	120
Tabela 9 - Emenda em projetos de lei de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	121
Tabela 10 - Emenda em projetos de lei complementar de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	122
Tabela 11 - Regime de tramitação de projetos de lei de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	124
Tabela 12 - Regime de tramitação de projetos de lei complementar de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	125
Tabela 13 - Produção de projetos de lei do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria.....	127
Tabela 14 - Produção de projetos de lei complementar do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria.....	129
Tabela 15 - Produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo, nos	

anos de 2011 e 2015, quanto à matéria.....	131
Tabela 16 - Prioridades do Executivo, por conteúdo e por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015 (%).....	132
Tabela 17 - Resultado da produção de projetos de lei do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015.....	132
Tabela 18 - Resultado da produção de projetos de lei complementar do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015.....	134
Tabela 19 - Resultado da produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015.....	135
Tabela 20 - Taxa de sucesso do Executivo, por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015 (%).....	136
Gráfico 1 - Perfil do secretariado durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).....	98
Gráfico 2 - Participação percentual dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2011.....	112
Gráfico 3 - Participação percentual dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2015.....	113
Gráfico 4 - Comparativo, em percentual, dos resultados obtidos pelos projetos de lei do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	115
Gráfico 5 - Comparativo, em percentual, dos resultados obtidos pelos projetos de lei complementar do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	116
Gráfico 6 - Comparativo, em percentual, dos resultados obtidos pelos projetos de emenda constitucional do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015.....	118
Gráfico 7 - Desempenho percentual do Executivo na apresentação e sanção dos projetos de lei nos anos de 2011 e 2015.....	119
Gráfico 8 - Desempenho percentual do Executivo na apresentação e sanção dos projetos de lei complementar nos anos de 2011 e 2015.....	120
Gráfico 9 - Desempenho percentual do Executivo na apresentação e sanção dos projetos de emenda constitucional nos anos de 2011 e 2015.....	121
Gráfico 10 - Emenda em projetos de lei de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015.....	122
Gráfico 11 - Emenda em projetos de lei complementar de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015.....	123

Gráfico 12 - Regime de tramitação de projetos de lei de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015.....	124
Gráfico 13 - Regime de tramitação de projetos de lei complementar de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015.....	125
Gráfico 14 - Produção, em percentual, de projetos de lei do Poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria.....	128
Gráfico 15 - Produção, em percentual, de projetos de lei complementar do Poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria.....	130
Gráfico 16 - Produção, em percentual, de projetos de emenda constitucional do Poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria.....	131
Gráfico 17 - Resultado da produção de projetos de lei do poder Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015.....	133
Gráfico 18 - Resultado da produção de projetos de lei complementar do poder Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015.....	134
Gráfico 19 - Resultado da produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015.....	135
Gráfico 20 - Taxa de sucesso do Executivo, em percentual, por tipo de legislação, nos anos de 2011.....	136
Gráfico 21 - Taxa de aproveitamento do Executivo, por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015 (%)......	138
Fluxograma 1 - Tramitação de projeto de lei na ALES.....	69
Fluxograma 2 - Estrutura da carreira política de José Renato Casagrande.....	78
Fluxograma 3 - Estrutura da carreira política de Paulo Hartung.....	83
Figura 1 - Formas de transferências de recursos públicos do Executivo para o Legislativo.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALES - Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo
BANESTES - Banco do Estado do Espírito Santo S/A
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
DEM - Democratas
PAN - Partido dos Aposentados da Nação
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCO - Partido da Causa Operária
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEN - Partido Ecológico Nacional
PFL - Partido da Frente Liberal
PH - Partido Humanista
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN - Partido da Mobilização Nacional
PP - Partido Popular
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPL - Partido Pátria Livre
PPR - Partido Progressista Reformador
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PRONA - Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PRP - Partido Republicano Progressista
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC - Partido Social Democrata Cristão
PSL - Partido Social Liberal
PST - Partido Social Trabalhista
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unidos
PT - Partido dos Trabalhadores
PT do B - Partido Trabalhista Brasileiro
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC - Partido Trabalhista Cristão
PTN - Partido Trabalhista Nacional
PV - Partido Verde
SD - Solidariedade
TRE-ES - Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
STF - Supremo Tribunal Federal
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UNE - União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 O NEOINSTITUCIONALISMO E AS ANÁLISES DA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	23
1.1 O neoinstitucionalismo: evolução histórica e vertentes.....	23
1.2 O Neoinstitucionalismo como modelo de análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo.....	32
1.3 Estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil.....	35
2 A SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL PÓS-1988.....	39
2.1 A repartição das funções do poder no Brasil pós-1988.....	39
2.2 O ultrapresidencialismo estadual e o presidencialismo de coalizão.....	41
2.2.1 O ultrapresidencialismo estadual.....	44
2.2.2 O presidencialismo de coalizão.....	50
2.3 Modelos de interação entre os poderes executivo e legislativo.....	54
3 AS BASES LEGAIS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO CAPIXABA.....	59
3.1 Atribuições do governador do Estado do Espírito Santo.....	59
3.2 Atribuições e organização da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.....	62
3.3 O processo legislativo estadual.....	67
4 O QUADRO POLÍTICO NO ESPÍRITO SANTO E A CONSTRUÇÃO DA EQUIPE DE GOVERNO EM 2011 E 2015.....	70
4.1 O contexto político do Espírito Santo no limiar do século XXI.....	70
4.2 Perfil social e breve trajetória política de José Renato Casagrande.....	76
4.3 Perfil social e breve trajetória política de Paulo César Hartung Gomes.....	81
4.4 Composição da administração e base de sustentação do governo Casagrande (2011).....	87
4.5 Composição da administração e base de sustentação do governo Paulo	

Hartung (2015).....	92
5 INTERAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO CAPIXABA: COMPARANDO O PRIMEIRO ANO DOS GOVERNOS CASAGRANDE (2011) E PAULO HARTUNG (2015).....	105
5.1 Estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo.....	105
5.2 Análise da produção legislativa: um exame sobre os padrões interativos na relação Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS.....	147

INTRODUÇÃO

A partir da edição da Constituição Federal de 1988, o sistema democrático no Brasil foi restabelecido, instaurando uma nova configuração político-institucional e um novo modelo de federação constituído de tríplice estrutura: União, Estados-membros e Municípios. Além de inaugurar uma nova configuração política, a nova Carta da República reforçou a fragmentação institucional e fortaleceu a federação com o aumento das competências administrativas, legislativas e financeira dos entes políticos subnacionais, mas manteve o sistema de separação de poderes, preservando o poder de legislar do Executivo e dotando-o com forte poder de agenda, gerando assim novos padrões de interação Executivo-Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

Intensos debates e estudos acadêmicos se formaram, desde a promulgação da Lei Maior de 1988, buscando compreender o funcionamento e o papel das instituições políticas brasileiras, e principalmente a viabilidade do sistema político em face da dinâmica da relação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo.

Nas análises realizadas verificou-se que, no Brasil, há demasiada concentração de poder decisório sobre políticas na alçada do Executivo (CERVI, 2009), havendo uma proeminência do poder Executivo federal advinda da ordem jurídico-política que lhe atribui dupla função: chefe de Estado e chefe de governo (FERREIRA FILHO, 2008), bem como ao fato de que a legitimidade democrática do chefe do Executivo decorre de eleição direta em dois turnos, sendo esse escolhido pela maioria dos eleitores brasileiros.

Demais disso, a estrutura institucional insculpida pela Constituição de 1988 definiu uma série de garantias, prerrogativas e competências ao Executivo, possibilitando ao governo o controle sobre a agenda legislativa (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998 e 1999; SANTOS, 1997 e 1999; RICCI, 2003) e a influência sobre os líderes dos partidos que integram sua base (PEREIRA & MUELLER, 2000). E esse poder de agenda resulta do fato de que o Executivo pode iniciar projetos de lei, das condições para aceitação de aprovação de emendas, da prerrogativa de vetar legislação, do leque de matérias que o Executivo pode regular por meio de decreto, das prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos, bem como de convocação de sessões legislativas extraordinárias, dos poderes para determinar a ordem do dia das votações, dos prazos e do itinerário da tramitação das proposições,

das regras de quórum, etc (BITTENCOURT, 2012).

E essa estrutura institucional também se reflete a nível subnacional: atribuições e prerrogativas constitucionais exclusivas, normas infraconstitucionais, regimentos internos das casas legislativas estaduais e a baixa eficácia dos mecanismos de controle do poder Executivo, fortaleceram o governador (ABRUCIO, 1998), que passou a figurar como principal agente de governo, com poderes proativos suficientemente fortes para legislar sobre variadas matérias alusivas à administração pública.

Também foi constatado que, em razão da existência de dispositivos legais, institucionais e políticos, o Executivo, no Brasil, é um ator primordial na produção legislativa, com elevadas taxas de sucesso e dominância (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997), visto que dotado de competências e instrumentos de barganha que possibilitam a articulação de estratégias que impelem ou impõem suas preferências aos legisladores, além de proporcionar-lhe o controle das comissões legislativas (PEREIRA & MUELLER, 2000).

Apesar de existirem, ao menos, três linhas de pensamento político que procuram explicar e dar respostas à essa proeminência do poder Executivo e interação política Executivo-Legislativo no Brasil – a da preponderância decisória do Executivo baseada no poder de agenda institucional (SANTOS, 1997; PALERMO, 2000); a da preponderância decisória do Executivo baseada na transação de interesses (BEZERRA, 1999; LEMOS & RICCI, 2011); e a da preponderância decisória entre o Executivo e o Legislativo baseada na gestão transversal do poder pelos partidos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008) –, todas elas convergem para um eixo: que a distribuição inicial de preferências decorrentes do sistema partidário constitui fator preponderante na dinâmica das coalizões e que a avaliação e mensuração do impacto da configuração do sistema partidário representam elementos primordiais para o exame e discussão dos resultados dessas coalizões (BITTENCOURT, 2012).

Nessa trilha, percebeu-se, nos estudos realizados, que o caráter federalista e presidencialista da forma de Estado e de governo brasileiro, aliado a um sistema multipartidário de tipo fragmentado, tem reflexo direto sobre o desempenho governamental (PALERMO, 2000), obrigando o Executivo a ter uma boa relação com o Legislativo. Para tanto, o Executivo precisa formar uma ampla coalizão política com diversos e diferentes partidos que compõem o parlamento a fim de obter uma base

parlamentar que viabilize seu governo (ABRANCHES, 1988).

Assim, no presidencialismo de coalizão como o nosso, em que a capacidade para implementar uma agenda governamental depende de decisões estratégicas do chefe do poder Executivo para constituir uma coalizão de governo, possibilitaria a governabilidade e a predominância do Executivo. Logo, essa governabilidade é propiciada pelo arranjo institucional consagrado pela Constituição de 1988, que estabeleceu dispositivos legais que permitem ao Executivo um maior acesso a recursos legislativos disponíveis (ABRANCHES, 1988; PEREIRA & MUELLER, 2000; SANTOS, 2003). Por conseguinte, a agenda e a legislação resultante tendem a ser de maior abrangência, com propensão à promoção e condução de políticas públicas de interesse geral, e não simplesmente efetuadas para responder a demandas de parlamentares que sinalizam suas preferências ao eleitorado por meio de apoio (ou não) à coalizão de governo (AMORIM NETO & SANTOS, 2003).

Em um processo legislativo, as escolhas dos parlamentares são influenciadas tanto pela atuação dos líderes da base de sustentação do governo como pela antecipação do comportamento eleitoral dos cidadãos nas próximas eleições (ARNOLD, 1990), já que os atores políticos tendem à renovação de seus mandatos. Mas, normalmente, os legisladores são compelidos a apoiar uma política de maior visibilidade e que beneficia a população em geral. Desse modo, a maioria dos membros das casas legislativas, geralmente, se posicionam favoravelmente às políticas de interesse geral que foram inseridas na pauta decisória do governo por líderes da coalizão, mas que oferecem vantagens eleitorais por beneficiarem os cidadãos (ARNOLD, 1990).

As pesquisas também demonstraram que, em virtude do aparato institucional brasileiro – e mais precisamente das instituições que organizam o processo legislativo –, o presidencialismo de coalizão, no Brasil, está funcionando de maneira regular, possibilitando a formação de um governo que opera a partir de uma base parlamentar que lhe garante apoio ao longo da legislatura, permitindo a governabilidade e a estabilidade das decisões (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998 e 1999; SANTOS, 1997 e 1999).

Mas será que esta governabilidade e estabilidade de decisões aplicáveis à esfera federal também se reproduz na dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo estadual, e em especial quando ocorre a alternância de poder? Nesse caso, quais são os padrões de relacionamento entre o Executivo e Legislativo

capixaba nos primeiros anos de governo? E em que termos eles se verificam na produção legislativa capixaba?

É na perspectiva dessas questões que nosso trabalho busca investigar a interação entre os poderes Executivo e Legislativo no Estado do Espírito Santo, comparando a produção legislativa do primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).

Relevante ressaltar, ainda, que a escolha desse período – o primeiro ano do governo Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015) – não é casual ou aleatória, dado que uma série de especificidades o torna diferenciado. A primeira consiste no fato de que esse lapso temporal marca o início de uma nova quadra política, principiando uma outra administração no Estado do Espírito Santo, com a construção da equipe de governo e da maioria governista no parlamento, assumindo, por sua vez, a Assembleia Legislativa configuração diferente e sendo formadas as coalizões. É no momento inicial de sua gestão que o governo procura implantar seus planos, seus programas, suas agendas governamentais, amparado pela legitimidade das urnas, proveniente do voto da maioria da população.

Outro fato a ser destacado é que Casagrande foi eleito governador do Espírito Santo em 2010 com o apoio de Paulo Hartung, mas se tornaram adversários políticos na disputa eleitoral de 2014, que envolveu no segundo turno esses dois políticos que almejavam a reeleição: Casagrande cobiçava a continuidade de sua gestão; Paulo Hartung ansiava por retornar ao Palácio Anchieta depois de um intervalo de quatro anos após exercer o cargo de governador por oito anos.

Portanto, essas singularidades da política capixaba demandam uma atenção especial passível de ser perscrutada por meio de uma análise comparativa da produção legislativa estadual do primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).

Ademais, conforme já assinalamos, nos últimos trinta anos, os cientistas sociais brasileiros têm se preocupado em estudar as instituições políticas nacionais após a redemocratização do país. Duas correntes surgiram para qualificar a política brasileira: a da ingovernabilidade e a da governabilidade. A primeira tese, mais tradicional, defende uma suposta prevalência de um padrão conflitivo na relação entre os poderes, que resulta em uma dispersão do poder decisório e problemas de governabilidade, dadas as características dos sistemas eleitoral e partidário brasileiro (MAINWARING, 2001).

A segunda vertente contesta o entendimento acima, arguindo que no Brasil predomina a governabilidade com concentração do poder decisório, visto que grande parte dos projetos de lei propostos pelo Executivo são aprovados pelo Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). De acordo com essa corrente, no Brasil, o Executivo domina o processo legislativo pois detém o poder de agenda, na qual é formalizada e votada por um Legislativo organizado de forma centralizada e alicerçado em regras que distribuem direitos parlamentares em conformidade com princípios partidários. Segundo esse enfoque, apesar de o Executivo figurar como ator central do sistema político, deve negociar com os partidos a formulação e implementação de iniciativas legislativas, organizando seu apoio no parlamento.

A partir dessa interpretação, muitas pesquisas foram desenvolvidas enfatizando a interação Executivo-Legislativo federal (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997; PESSANHA, 1998), bem como as relações internas dos poderes estaduais (COUTO, 1998; ABRUCIO, TEIXEIRA & COSTA, 2001; DOMINGUES, 2001; GROHMANN, 2001; MORAES, 2001a e 2001b; SANTOS, 2001; CERVI, 2009; PEREIRA, 2014) e municipais (CAETANO, 2005; LOPES, 2004; FELISBINO, 2009). Mas são poucas as análises que buscaram compreender essa dinâmica comparando a produção legislativa do primeiro ano de governos diferentes (SABBADO, 2012). E mais: comparando a produção legislativa do primeiro ano de governos distintos, com escopo de identificar os padrões de relacionamento Executivo-Legislativo.

Ao levantar essa literatura percebeu-se que era necessário aprofundar os estudos acerca dessa interação Executivo-Legislativo capixaba, tendo como foco a identificação de padrões desse relacionamento entre esses poderes, atentando-se assim para uma outra dimensão envolvida no trabalho parlamentar: a verificação de padrões interativos na relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo, levando-se em conta tanto a produção legislativa quanto a composição da equipe de governo.

Assim, o presente trabalho buscou realizar uma pesquisa de caráter inovador e atual para os estudos sobre a dinâmica da relação institucional Executivo e Legislativo no Estado do Espírito Santo.

Por isso, o trabalho propôs analisar a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo nos anos de 2011 e 2015, pretendendo verificar os padrões de interação Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro

ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015), bem como a composição das equipes de governo nesses períodos.

Demais disso, o trabalho teve por mira não só perceber os efeitos do poder de agenda e do arranjo institucional sobre a produção legislativa capixaba, mas também fomentar o debate acerca da existência ou não de padrões de interação Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano de governos dessemelhantes, contribuindo para a ampliação e divulgação de novas formas científicas de compreensão da política estadual.

Outrossim, o trabalho pode ser útil na medida em que constitui em uma tentativa que reconhece a escassez de estudos e bibliografias nas análises comparativas entre as relações Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano de governos estaduais díspares.

Quanto aos aspectos metodológicos, a presente pesquisa é do tipo explicativa, visto que busca identificar e analisar a dinâmica das relações entre Poder Executivo e Legislativo no Espírito Santo, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015), e exploratória, uma vez que levanta dados objetivando a formulação de análises.

A pesquisa está centrada na abordagem qualitativa e na quantitativa. A abordagem qualitativa teve como base a pesquisa bibliográfica (livros, artigos, monografias, dissertações, teses, publicações avulsas, outros meios de informação em periódicos e *sites da internet*).

Já a abordagem quantitativa teve como base dados relativos à produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, aqui entendida como as proposições legais de iniciativa do Executivo – projetos de lei ordinária (PL), projetos de lei complementar (PLC) e propostas de emenda constitucional (PEC) – e encaminhadas ao Legislativo nos anos de 2011 e 2015. A partir desse quadro de referenciais foi realizado um levantamento de dados necessários para organizar e elaborar tabelas e gráficos com a finalidade de analisar e avaliar a dinâmica das relações investigadas.

Para o desenvolvimento da pesquisa, objetivando a sistematização dos dados organizados a partir de informações contidas no *site* da Assembleia Legislativa do Estado Espírito Santo, utilizou-se o método comparativo das propostas normativas submetidas à tramitação no Legislativo, de cunho quantitativo, mediante elaboração e

verificação de séries temporais e específicas sobre o processo legislativo estadual no período mencionado, classificando essas proposições legais de origem do Executivo quando ao tipo, conteúdo, regime de tramitação, resultado e relevância.

Também foram coletados dados estatísticos voltados para informações políticas, eleitorais e partidárias, tendo como fonte as eleições realizadas no Espírito Santo e arquivadas perante o Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, bem como para a composição da equipe de governo.

O presente trabalho se compõe de cinco capítulos. O primeiro é consagrado à discussão sobre o neoinstitucionalismo, referencial teórico recorrido objetivando o melhor enquadramento e desenvolvimento do objeto de estudo da presente dissertação. O segundo traz um debate sobre separação dos poderes, o presidencialismo de coalizão e o ultrapresidencialismo estadual, apresentando ainda modelos de interação entre os poderes executivo e legislativo. O terceiro capítulo destaca as bases legais do Executivo e do Legislativo capixaba. O quarto traça um quadro político geral do Espírito Santo no século XXI, enfatizando a construção da equipe de governo em 2011 e 2015. O quinto capítulo apresenta uma análise sobre a interação Executivo-Legislativo capixaba, examinando os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015). Por fim, nas considerações finais são expostos os resultados da pesquisa empírica.

1 O NEOINSTITUCIONALISMO E AS ANÁLISES DA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Considerando que o objeto de estudo desta dissertação diz respeito à interação Executivo-Legislativo capixaba, analisada a partir da perspectiva institucional, necessário se faz, inicialmente, tecer algumas considerações sobre o neoinstitucionalismo, notadamente na versão da escolha racional – base teórica para a interpretação do estudo.

Neste capítulo, primeiramente, discorreu-se sobre a evolução histórica e as vertentes do neoinstitucionalismo. A seguir, discutiu-se sobre as contribuições do neoinstitucionalismo para a análise dos poderes Executivo e Legislativo. De forma complementar, foram apresentados estudos sobre a relação entre poderes Executivo e Legislativo no Brasil.

1.1 O Neoinstitucionalismo: evolução histórica e vertentes

O neoinstitucionalismo (ou novo institucionalismo) surgiu nos Estados Unidos, tendo se consolidado como abordagem específica da ciência política e da sociologia política entre os anos 1970 e 1980. Na atualidade, o neoinstitucionalismo constitui o paradigma dominante de análise política (PERES, 2008).

Inicialmente, o neoinstitucionalismo almejava ser uma resposta à crise de paradigmas por que passavam o funcionalismo, o behaviorismo e o marxismo. Objetivava também ser uma resposta ao desafio proposto por abordagens racionalistas e formalistas, como a teoria da escolha racional, a teoria da escolha pública e a teoria dos jogos, que contestavam os fundamentos sociológicos e históricos apoiados em perspectivas mais tradicionais.

O termo *neoinstitucionalismo* foi cunhado para diferenciar do chamado *velho institucionalismo* (ou *institucionalismo antigo*), focado na interpretação da estrutura das instituições sob uma ótica meramente descritiva e normativa, sem elucidar a dinâmica real da política, bem como a participação dos atores no processo decisório.

Immergut (1998) esclarece que o neoinstitucionalismo emergiu como uma crítica à abordagem behaviorista ou comportamental, evidenciando as limitações do reducionismo e do utilitarismo e refutando a ideia de que o comportamento político

revela preferência, porquanto a ação social é determinada por instituições e não pelo somatório de preferências, que é demasiado problemático.

Conforme ressalta Immergut (2007), os neoinstitucionalistas não só condenaram os comportamentalistas, mas também refutaram os estruturalistas:

A tradição institucionalista rejeita as duas abordagens. Os institucionalistas criticam os behavioristas por aceitarem a expressão de preferências e a agregação de interesses na política por seu “valor de face”. Mas eles não estão dispostos a adotar os padrões objetivos dos deterministas sociais ou dos marxistas – ou de qualquer outro princípio *a priori* – como base para criticar ou melhorar os atuais arranjos políticos e sociais. Em vez disso, eles tentam obter a “quadratura do círculo” entre padrões *a priori* e *a posteriori*, recomendando procedimentos formais que podem ser usados para definir a justiça substantiva (IMMERGUT, 2007, p. 163).

Desse modo, o neoinstitucionalismo buscou resgatar do processo de construção institucional o fundamento teórico e empírico da ação social, procurando, ainda, operar uma mediação entre as grandes teorias sociais e a análise empírica, principalmente no seu viés comparativo.

Segundo Peres,

[...] enquanto, de uma parte, os neo-institucionalistas retornaram as instituições como objeto primordial da análise, de outra parte, procuram explorar abordagens que privilegiam maior precisão conceitual e, na maioria dos casos, definições operacionais que facilitem o máximo possível o tratamento empírico de dados (PERES, 2008, p. 64).

Apesar de centrar suas atenções nas instituições, o neoinstitucionalismo preserva o rigor metodológico e teórico defendido pelos comportamentalistas. Para Limongi (1994), as análises desenvolvidas pelos neoinstitucionalistas são pautadas pelo esforço em demonstrar que as instituições que organizam o processo decisório são elas mesmas responsáveis pela estabilidade dos resultados alcançados, que, por seu turno, influenciam os resultados políticos fundamentais.

Segundo Limongi (1994), Hall e Taylor dividem o movimento neoinstitucionalista em três modelos: o distributivista, que tem como referência básica a motivação dos atores políticos em busca da reeleição; o informacional, que sustenta que as instituições tendem motivar os parlamentares a se tornarem especialistas em determinado campo político a fim de que possa trazer benefícios a toda a sociedade; e o partidário, cuja ênfase recai sobre as regras políticas, “que concebem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais, os quais são usados para

controlar as ações das comissões em função do interesse dos membros do partido” (CAETANO, 2005, p. 103).

O neoinstitucionalismo propõe como unidade de análise dos estudos políticos as instituições, visto que elas influenciam sobremaneira a atividade política, constituindo fatores fundamentais para a compreensão da realidade, já que podem exercer um forte influxo sobre a determinação do processo decisório e dos resultados políticos (HALL & TAYLOR, 2003).

De acordo com March e Olsen (1984), a política depende não somente das condições sociais e econômicas, mas igualmente do desenho das instituições políticas.

De fato, o formato das instituições políticas tem importância crucial na análise dos fenômenos sociais, máxime porque são elementos definidores das “regras do jogo” (NORTH, 1990, p. 3) em uma dada sociedade.

Ademais, as dinâmicas e processos institucionais têm influxo sobre o contexto social e, em consequência, sobre as ações individuais, já que provocam efeitos que alteram não só as regras de conduta humana, como também o padrão de uma determinada atividade e a organização da vida política.

Na lição de Immergut,

As instituições – principalmente as leis e a Constituição – desempenham, portanto, duplo papel. Elas restringem e corrompem o comportamento humano. Porém, fornecem também os meios de liberação do vínculo social. As instituições sociais não personificam a natureza fundamental do homem. Em vez disso, como artefatos da história (nesse caso, do processo civilizatório), as instituições induzem comportamentos específicos. Por serem criações do homem, contudo, podem ser transformadas pela política. As instituições políticas podem ser reformuladas para funcionar de forma mais justa, e as decisões políticas tomada no âmbito dessas instituições alterarão as instituições sociais, de forma a produzirem cidadãos melhores (IMMERGUT, 2007, p. 161).

Logo, ao neoinstitucionalismo interessa perquirir a forma como as instituições são capazes de canalizar tais manifestações e torná-la efetiva no jogo político.

Conforme esclarecem Lima, Machado e Gerassi,

Para além do pressuposto geral de que “as instituições importam”, a relevância da abordagem neo-institucionalista está em identificar *quais* instituições afetam comportamentos individuais e coletivos e *como* estas instituições operam e resistem, ou seja, por meio de que processos e mecanismos estas exercem influência sobre as decisões políticas e se mantêm ao longo do tempo (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011, p. 114).

Entretanto, para Ostrom (1999), a própria definição do vocábulo instituições se mostra penoso à análise institucional, posto que essas se referem a variadas espécies de entidades, abarcando organizações e regras empregadas para albergar as relações existentes dentro e entre as organizações. Segundo Lieberman (2001), o conceito de instituição é por demais vago para que os cientistas sociais possam especificar o termo consoante seus próprios problemas de análises e suas hipóteses.

Mas Hall e Taylor (2003) identificam as instituições como [...] procedimentos, protocolos, normas e convicções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196). Hall e Taylor (1996) explicam que os indivíduos se enquadram às instituições por imaginarem que terão maiores perdas ao evitá-las do que a elas aderir.

Já North (1990) as caracteriza como as regras do jogo, atribuindo às organizações o papel de jogadoras. Para ele, as instituições mostram aos indivíduos o que podem ou não fazer, exibindo as condições sob as quais as ações humanas podem ser desempenhadas. Entende que as instituições afetam o comportamento estratégico ao reduzir as incertezas dos atores relativamente às condutas realizadas por outros atores.

Scott (2001) declara que as instituições podem ser entendidas como regras, normas ou *scripts* que fornecem modelos de índole moral ou cognitivos para conduzir as ações dos indivíduos.

Shepsle e Bonche (1997) entendem as instituições como mecanismos de monitoramento, controle e outros incentivos que conectam as atividades específicas de uma jurisdição dos subgrupos de indivíduos a uma missão geral.

March e Olsen (1998) compreendem as instituições como um conjunto de práticas e regras correlacionadas que determinam um comportamento adequado para um grupo específico de atores em uma situação específica.

Cavalcante destaca que

As instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões (CAVALCANTE, 2011, p. 1790).

DiMaggio e Powell (1991) esclarecem que o neoinstitucionalismo possui sentidos e abordagens variados, que procuram compreender e explicar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados de natureza política, social e organizacional.

De acordo com Hall e Taylor,

O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram nessa área no último quarto de século: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 224).

Portanto, ao longo das três últimas décadas surgiram três variantes do neoinstitucionalismo: o histórico, rompendo com a extensa linhagem de abordagens histórico-estruturais (funcionalista, werberiana e marxista); o sociológico, derivado da sociologia organizacional; e o da escolha racional, que abarca alguns argumentos da abordagem da escolha racional para desnudar o surgimento e o papel das instituições.

Como distingue Schmidt (2006):

O institucionalismo da escolha racional concentra-se em atores perseguindo os seus interesses e seguindo suas preferências dentro das instituições políticas, definidas como estruturas de incentivos, de acordo com uma “lógica do cálculo” [lógica da consequência]. O institucionalismo histórico se concentra na história das instituições políticas que têm suas origens nos resultados das escolhas propositais e condições iniciais históricas, e que se desenvolvem ao longo do tempo na sequência de *path dependence*. Já o institucionalismo sociológico vê instituições políticas como socialmente constituídas e culturalmente moldadas, com agentes políticos agindo de acordo com a “lógica da adequação”, que decorre culturalmente de regras e normas (SCHMIDT, 2006, *apud* CAVALCANTE, 2011, ps. 1790-1791)

O neoinstitucionalismo histórico surgiu como uma reação às análises estrutural-funcionalistas dominantes na seara política nos anos 1960 e 1970. Esta versão foca mais diretamente nos temas relacionados ao poder, aos interesses e ao papel do Estado. Não considera que as instituições sejam os únicos elementos que influenciam a vida política, agregando ainda fatores socioeconômicos e culturais. Adota uma abordagem indutiva.

O neoinstitucionalismo sociológico, por seu turno, desenvolveu-se no quadro da teoria das organizações. Preocupa-se mais com o coletivo, buscando compreender como as instituições afetam o comportamento humano e como os atores radicados

em estruturas sociais moldam suas crenças e preferências. Demais disso, “procura explicar a dimensão interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são construídas e o que confere a legitimidade dos arranjos institucionais” (NASCIMENTO, 2009, p. 114). Assim como o neoinstitucionalismo histórico, incorpora a abordagem indutiva.

Já o neoinstitucionalismo de escolha racional irrompe no contexto de estudo comportamentais engendrado no interior do Congresso dos Estados Unidos, no final dos anos 1970. Assevera que as regras institucionais moldam o comportamento dos indivíduos. Enfatiza a importância das instituições no cálculo estratégico do comportamento humano. Com um enfoque calculador, considera os atores instrumentalmente racionais. Importa-se mais com as instituições política e com o poder, examinado a capacidade de uma pessoa ou grupo controlar as ações alheias. É apropriado para explicar a permanência das instituições. Ferramenta teórica conforme o contexto específico. Sua abordagem é dedutiva e utiliza a teoria dos jogos, modelo de análise do comportamento individual estratégico e interdependente.

O neo-institucionalismo da escolha racional considera as instituições fundamentais para a definição das estratégias dos atores. Para eles, as instituições representam constrangimentos à escolha estratégica, alterando o comportamento auto-interessado. As instituições resolveriam situações de impasse em interações estratégicas, reduzindo a ocorrência de soluções subótimas. [...] Segundo os neo-institucionalistas da escolha racional, ao contrário do que afirma a teoria neoclássica, em toda transação o conhecimento dos agentes sobre as condições que cercam o negócio não é perfeito e completo (MARQUES, 1997, p. 77).

Conforme já revelado, a presente pesquisa envolve conceitos extraídos do neoinstitucionalismo, em particular, o da escolha racional, que procura mostrar que o comportamento político deve ser explicado a partir da ação racional dos atores políticos, visto que eles são intencionados e orientados por objetivos, possuem preferências e metas, e buscam a realização destas metas calculando as formas mais eficientes de atingi-las, sendo, por isso, maximizadores de preferências.

Como ainda ensinam Hall e Taylor, quatro propriedades se ligam a essa vertente: a) o emprego de uma série de características de pressupostos comportamentais; b) tende a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva; c) destaca o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas; d) explicam a origem das instituições, sendo por isso consideradas

objeto da ação, visto que são criadas pelos atores para a consecução dos objetivos e duram enquanto cumprem esse propósito (HALL & TAYLOR, 2003).

Muito embora adotem a perspectiva do individualismo metodológico, os neoinstitucionalistas da escolha racional incorporam em suas análises fatores essenciais como a assimetria de informações e a racionalidade limitada, desenvolvendo uma concepção mais precisa acerca do funcionamento e realizações das instituições e de comportamentos (HALL & TAYLOR, 2003).

Ademais, segundo os teóricos dessa vertente do neoinstitucionalismo, a irracionalidade das escolhas coletivas não se verifica na prática, visto que a realidade apresenta uma estabilidade não identificada pela teoria. Ao contrário dos teóricos sistêmicos, que acreditam que o papel das instituições é praticamente nulo, para os neoinstitucionalistas a escolha social depende diretamente da intervenção das instituições, posto que as instituições – entendidas como as regras do jogo, normas jurídicas e morais, cultura, etc – têm um papel autônomo, próprio, que determinam e influenciam os resultados políticos.

A perspectiva do neoinstitucionalismo da escolha racional modificou o foco das pesquisas anteriormente realizada nos Estados Unidos sobre a dinâmica interna do Congresso. Contrariamente aos comportamentalistas que se preocupavam em entender as influências sociais e psicológicas no comportamento dos indivíduos, os neoinstitucionalistas passaram a analisar como as pessoas agiriam se seguissem apenas seu próprio interesse, partindo do pressuposto de que os indivíduos que sabem o que querem, têm suas preferências já definidas, e agem de acordo com essas preferências.

Desse modo, os neoinstitucionalistas buscaram compreender a maneira que a estrutura do Congresso norte-americano afetava o comportamento dos atores políticos, procurando explicações como: o motivo pelo qual os regulamentos internos da casa legislativa foram postos em prática; o comportamento das coalizões; os conflitos e a estabilidade do parlamento; a evolução histórica das instituições políticas. A razão de tais estudos se deve ao fato de que, segundo Hall e Taylor, “as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentado pelos legisladores” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 203). Para os neoinstitucionalistas, o cerne da investigação está em entender a legitimidade que cada arranjo institucional possui e de onde essa legitimidade provém.

Ademais, consoante argui Tomio,

A perspectiva institucionalista da “escolha racional” pressupõe a construção de modelos analíticos fundamentados: na premissa que atribui aos atores uma conduta racional, auto-interessada e instrumental na perseguição de seus objetivos; e na fixação do papel das instituições enquanto constrangimentos às escolhas individuais e que, portanto, moldam as estratégias destes como “regras do jogo” que arbitram e mediam as escolhas derivadas de preferências auto-interessadas definidas fora e anteriormente ao próprio jogo (isto é, preferências formadas de maneira exógena ao processo político orientado por instituições específicas).

Para os teóricos dessa perspectiva analítica, a abordagem consistiria em montar o desenho institucional existente num dado espaço de interação e verificar sua consistência explicativa através da verificação empírica de resultados concretos. Caso exista uma forte correlação positiva entre o modelo e a realidade, o poder preditivo da teoria estaria melhor assegurado. Além disto, esse tipo de abordagem supostamente permitiria ao investigador a simulação de novos arranjos institucionais que fornecessem os meios mais ajustados a determinados objetivos políticos. Isto é, possibilitaria a construção de modelos aptos a prescrever soluções para arranjos institucionais inadequados, indesejáveis, propensos a gerar altos custos de produção de políticos ou com potencial gerador de decisões sub-ótimas (TOMIO, 2002, p. 5)

O neoinstitucionalismo de escolha racional é ideal para ser empregado como parâmetro de diagnóstico de decisões tomadas em ambientes com regras normatizadas, além de ser apropriado a investigar preferências de atores políticos a partir de um comportamento estratégico, bem como os objetivos que almeja alcançar e com quais recursos irá utilizar ante os propósitos que coloca para si.

Pelo enfoque da escolha racional, as instituições importam, afetando o comportamento dos atores políticos, condicionando suas escolhas, preferências e expectativas sobre as ações de outros atores, provocando comportamentos estratégicos. Por isso, as características e dinâmica das arenas decisórias, como o parlamento, influenciam o conteúdo dessas decisões.

Embora cada uma dessas vertentes contribua com postulados para melhor análise e desenvolvimento da pesquisa, considerando que a proposta desta dissertação objetiva estudar as interações Executivo-Legislativo, bem como verificar os padrões desses relacionamentos, o neoinstitucionalismo de escolha racional se apresenta como um marco teórico mais adequado, visto que

O institucionalismo da escolha racional [...] desenvolveu uma concepção mais precisa das realizações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213).

Não obstante as críticas efetuadas à vertente da escolha racional, indispensável consignar que, conforme destaca Tsebelis (1998), essa ferramenta heurística se mostra mais apropriada em situações nas quais a identidade e os objetivos dos agentes são estabelecidos e as regras de interação manifestam-se claras e conhecidas por todos.

Consoante os postulados do neoinstitucionalismo da escolha racional, os indivíduos aderem às regras do jogo essencialmente por três motivos: a) porque são constrangidos a isso, o chamado “papel coercitivo”; b) porque as regras proporcionam previsibilidade, reduzindo, dessa forma, os custos de transação; c) porque podem obter vantagens, no presente ou no futuro, pela simples obediência às regras.

Todavia, tais motivações serão tanto mais fortes quanto mais as organizações responsáveis pela criação/aplicação/adjudicação das regras se mostrarem eficientes no desempenho de seu papel, ainda que isso seja somente uma percepção por parte dos atores políticos.

Na verdade, o neoinstitucionalismo da escolha racional mostra como a ação coletiva é atravessada por uma série de atitudes de cooperação e de não cooperação, que acarretam problemas de difícil solução. Visando reduzir os efeitos desses problemas são criadas instituições, que têm por objetivo regular o comportamento dos atores, trazendo maior estabilidade e previsibilidade às suas decisões. Desse modo, a abordagem neoinstitucionalista explica que os atores não atuam a todo o momento de acordo com seu próprio desejo, mas que têm suas opções restringidas por regras formais e informais – as instituições.

Assim, compreender o arranjo dos poderes Executivo e Legislativo e como utiliza o governo dos instrumentos de que dispõe para interferir no processo legislativo, é fundamental para avaliar os padrões desse relacionamento. As escolhas, preferências e estratégias dos atores políticos envolvidos se associam a regras e procedimentos institucionais que levam a uma previsibilidade e induzem a um equilíbrio, afetando o resultado final do processo decisório.

Não obstante as diferenças entre os modelos citados, é consenso nas três versões de análise que as normas e os procedimentos operacionais influem no resultado positivo, posto que estruturam o comportamento político e moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores em selecionar preferências. Ademais, as instituições moldam a política e são moldadas pela história, podendo os indivíduos

eleger suas instituições, mas não o fazem nas circunstâncias que eles mesmos as criaram.

Em suma, o neoinstitucionalismo é o referencial teórico metodológico que tem sido amplamente utilizado quando a pesquisa tiver por fim investigar a relação Executivo-Legislativo, visto que tem conseguido apresentar, mais satisfatoriamente, respostas a esses estudos legislativos. Tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil sua aplicação é bastante conhecida, conseguindo um número cada vez maior de adeptos na academia, face à sua aplicabilidade e capacidade de explicação do jogo político.

1.2 O Neoinstitucionalismo como modelo de análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo

Conforme já acentuamos, o objetivo da pesquisa é analisar as relações institucionais entre poder Executivo e Legislativo no Espírito Santo, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).

Por envolver o tema instituição, é relevante elencar as principais contribuições e parâmetros utilizados pelo neoinstitucionalismo para compreender e interpretar a relação institucional Executivo-Legislativo e suas implicações no processo legislativo.

A partir da década de 1980, estudos legislativos ganharam densidade teórica, em especial nos Estados Unidos, onde as pesquisas se voltaram mais intensamente a analisar o processo decisório no interior do poder Legislativo. Desde então houve uma alteração da percepção dos pesquisadores acerca da arena legislativa, passando-se a considerar outras variáveis – como as regras do jogo – indispensáveis à construção de resultados estáveis. Isto é: percebeu-se que as instituições que estruturam e organizam o processo decisório são responsáveis pela estabilidade das decisões e influenciam os resultados políticos substantivos.

Assim, cientistas políticos passaram a dar maior destaque aos desenhos e arranjos institucionais, visto que são relevantes ao exame do processo legislativo e à formulação de políticas, interessando-se em investigar comissões, comitês, partidos, regras de procedimento, relações entre líderes e demais membros de partidos (MELO,

2004).

De fato, os arranjos institucionais referentes à organização interna do Legislativo e às regras procedimentais que estruturam os processos decisório condicionam a ação, preferências e escolhas dos atores políticos, dando ensejo a comportamentos estratégicos de parlamentares e líderes (HUBER, 1996).

Ao perquirir sobre a importância das características organizacionais na esfera das instituições legislativas, Hedlund (1985) demonstrou que diversas linhagens teóricas consideram os fatores organizacionais primordiais para a compreensão do comportamento de atores políticos, bem como das próprias instituições a que eles pertencem, posto que definem o contexto no qual a atividade legislativa se situa, estruturam o comportamento e a ação desses atores legislativos, estabelecendo ainda o modo por meio do qual tais instituições operam.

Ademais, as respectivas instituições são consideradas pelos três modelos de teorias positivas sobre a organização legislativa – distributivista (MAYHEW, 1974; SHEPSLE & WEINGAST, 1995), informacional (KREHBIEL, 1991 e 1998) e partidária (COX & MCCUBBINS, 1993 e 2005) – como consequências dos interesses parlamentares no interior da arena legislativa. Segundo Müller, essa “tríade neoinstitucionalista oferece significativas ‘ferramentas’ para que possam ser auferidos graus de maior ou menor centralização das formas organizativas dos legislativos” (MÜLLER, 2009, p. 117).

Arnold (1990), ao estabelecer uma “lógica da decisão congressual” no sistema político norte-americano, procurou explicar os diversos interesses e atores envolvidos no processo de decisão legislativo, importando-se em elucidar como os arranjos institucionais adotados podem (ou não) resultar em um maior controle dos cidadãos sobre os parlamentares, especialmente em um contexto de partidos fracos na arena eleitoral.

Mirando apreender acerca da estabilidade de políticas e da estabilidade institucional, Tsebelis (1998) formulou o conceito de *veto player* – do qual atores constitucionalmente designados tomam decisões políticas –, servindo como ferramenta teórica para interpretar o funcionamento das instituições legislativas. Já Skocpol (1985) concebeu a ideia de “insulamento”, afirmando a necessidade de autonomia dos órgãos e agentes públicos a fim de que haja maior controle do Legislativo em face do Executivo.

Por sua vez, Maltzman (2000) defendeu que as variáveis fundamentais na

interpretação do processo decisório são a força dos partidos, o contexto institucional e a saliência da política em questão, aqui entendida como o alto interesse de um grande número de pessoas, desconsiderando-se as questões que dizem respeito a interesse de grupos de legisladores.

Como Maltzman (2000), Schickler (2001) também sustentou a existência de múltiplos interesses na arena legislativa, descartando a ideia de que apenas um tipo de interesse (reeleição, partidos e plenário) possa ser utilizado, isoladamente, como fator explicativo da dinâmica legislativa. Para Schickler (2001), as diferentes coalizões que se formam entre um conjunto de interesses favorecem o processo de mudança das instituições legislativas, conferindo um caráter pluralista. Por conseguinte, esses interesses interagem e concorrem para a elaboração de normas propiciando a reeleição, o controle partidário, as decisões sobre políticas públicas, e o fortalecimento do Legislativo como ator político perante o Executivo.

Já Moe (1987) criticou a teoria da “dominância congressional” e os neoinstitucionalistas que desenvolvem apenas estudos legislativo, visto que

[...] a compreensão do controle político e do comportamento da burocracia em um sistema democrático de governo requer uma teoria baseada em uma visão coerente do sistema institucional como um todo. Assim, além do Congresso, deve incorporar as motivações e a lógica de comportamento dos presidentes, das cortes, dos grupos de interesse e das próprias agências burocráticas (Moe, 1987). Argumenta ainda que o melhor lugar para se entender como surgem e se configuram as instituições políticas não é o Congresso (FIGUEIREDO, 2004a, p. 15).

Mas, segundo Immergut (1996), as instituições políticas de um modo geral são responsáveis por assentar as regras do jogo – válidas tanto para os políticos quanto para os grupos interessados em aprovar ou obstaculizar planos de ação. Para ele, o conjunto dessas regras institucionais determinam lógicas distintas de tomada de decisão, definindo parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesses no âmbito dos poderes da República.

Trazendo a questão para a relação Executivo-Legislativo, o autor aduz que o modelo do neoinstitucionalismo é capaz de explicar os movimentos internos às instituições onde são formuladas e implementadas as políticas. Ou seja, é um modelo hábil a compreender todos os componentes que integram as atividades de produção de políticas, no interior das quais se desenrolam as ações, preferências escolhas, estratégias dos diversos atores políticos.

1.3 Estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil

No Brasil, a literatura que trata sobre a interação Executivo-Legislativo é farta, demonstrando a maioria desses estudos uma relação assimétrica, visto possuir o Executivo mecanismos institucionais para influenciar e controlar o processo decisório do Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998 e 1999; SANTOS, 1997 e 1999; RICCI, 2003).

Nada obstante a relevância do amplo leque de trabalhos acadêmicos versando sobre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil (SANTOS, 1997 e 2001; PESSANHA, 1998; COUTO, 1998; ABRUCIO, TEIXEIRA & COSTA, 2001; DOMINGUES, 2001; GROHMANN, 2001; MORAES, 2001a e 2001b; LOPES, 2004; CAETANO, 2005; CHEIBUB, 2007; CERVI, 2009; FELISBINO, 2009; TOMIO & RICCI, 2010; GOMES, 2012; PEREIRA, 2014), neste tópico centramos nossa discussão nas pesquisas realizadas por Figueiredo e Limongi por serem os autores mais utilizados como referencial teórico.

De reconhecer, inicialmente, que, no Brasil, Figueiredo (2001; 2004a; 2004b) vem contribuindo sobremodo para o entendimento a respeito do poder Executivo e seus aspectos institucionais. Em seus estudos, Figueiredo (2004b) tem buscado discutir acerca do Executivo, bem como sobre o impacto dos distintos sistemas de governos e sua capacidade em formular e implementar políticas públicas, procurando evidenciar os fatores que possibilitam ou impedem ao governo executar uma determinada função coordenadora em suas diferentes áreas de atuação, levando em conta a hierarquia de prioridades a serem cumpridas em sua agenda política.

Figueiredo (2004b) mostra a relação entre capacidade de formulação de políticas públicas e a capacidade de implementação que o governo possui (ou não), evidenciando a existência de quatro tipos de governo: efetivo, ineficaz, capturado e paralisado.

A autora enfatiza que no sistema presidencialista – cujas características são a eletividade dos chefes de governo e dos membros das casas legislativas; temporalidade dos mandatos; não submissão ao voto de confiança mútua; os presidentes concentram as funções de chefe de Estado e chefe de governo; os presidentes têm algum poder legislativo garantido constitucionalmente – há uma nítida

separação e independência entre os poderes Executivo e Legislativo, “tendo bases eleitorais próprias” (FIGUEIREDO, 2004b, p. 8), podendo redundar em um obstáculo para uma ação governamental unificada quando o Executivo não tem a maioria no Legislativo, resultando em uma paralisia decisória.

Ademais, aduz a cientista que no sistema de governo presidencialista as relações entre o chefe do poder Executivo e o parlamento não são das melhores, já que há uma tensão nas relações entre o presidente e seu gabinete:

[...] A ausência de um sistema decisório coletivo afeta a capacidade do chefe do Executivo em imprimir unidade à ação governamental. Como afirma Neustadt (1960: 39), “os membros do gabinete são os inimigos naturais do presidente”. Finalmente, o presidente e o Congresso competem pelo controle da burocracia em razão de suas diferentes bases eleitorais e da conseqüente divergência sobre políticas públicas. Assim, o presidente cria uma burocracia presidencial paralela à burocracia pública permanente (FIGUEIREDO, 2004b, p. 8).

Figueiredo (2004b) revela que no presidencialismo latino-americano, “o multipartidarismo é visto como um problema adicional ao governo efetivo, dadas as dificuldades de formação de governos ou de coalizões majoritárias” (FIGUEIREDO, 2004b, p. 10), mas coalizões majoritárias são formadas em maior parte dos governos presidencialistas desses países, estando longe de constituir uma exceção desse sistema de governo.

A pesquisadora conclui que, apesar de disporem os chefes do Executivo no presidencialismo de recursos institucionais, principalmente seus poderes de agenda, que têm uma importância expressiva no funcionamento do governo e na sua capacidade de formular e implementar políticas públicas, os mecanismos de agenda¹ produzem os mesmos efeitos nos dois sistemas de governo – parlamentarista e presidencialista – e podem determinar o sucesso de estratégias de centralização do processo decisório, interferindo significativamente sobre a capacidade de um governo controlar sua estrutura interna, de obter apoio do Legislativo e a aquiescência da burocracia para a implementação de sua agenda política.

Na verdade, Figueiredo se opõe à tese da agenda dual – existência de duas agendas independentes: uma do poder Executivo, outra do poder Legislativo –, defendendo o princípio da agenda do governo (ou agenda da maioria). Para ela,

¹ Figueiredo e Limongi (2009, p. 78) entendem como agenda “o conjunto de propostas, com razoável grau de interação, compondo algo muito próximo de um programa de governo”.

haveria somente a agenda do governo, que não pode ser tomada como exógena ao poder Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Logo, não há falar, no caso, em duas agendas: uma endógena ao poder Executivo e outra ao poder Legislativo.

Segundo Figueiredo e Limongi (1995), há, no Brasil, coalizões governativas tão sólidas e eficazes quanto aquelas encontradas em sistemas parlamentaristas europeus. Para Limongi (2006), o fator distintivo do presidencialismo de coalizão é o critério utilizado para formar a base de sustentação ao presidente no parlamento, visto não poder ser esse apoio estritamente partidário, ante à necessidade de atender ao critério regional, decorrentes da heterogeneidade social do país, do federalismo e do poder dos governadores.

Por outro lado, é importante destacar que, a partir dos anos 1990, duas correntes surgiram para qualificar a política brasileira pós-1988: a da ingovernabilidade e a governabilidade. A primeira tese, mais tradicional, defende uma suposta prevalência de um padrão conflitivo na relação entre os poderes, que resulta em uma dispersão do poder decisório e problemas de governabilidade, dadas as características do sistema eleitoral e partidário brasileiro (MAINWARING, 2001).

A segunda vertente contesta o entendimento acima, arguindo que no Brasil predomina a governabilidade com concentração do poder decisório, visto que grande parte dos projetos de lei propostos pelo Executivo são aprovados pelo Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). De acordo com essa teoria, no Brasil, o Executivo domina o processo legislativo pois detém o poder de agenda, na qual é formalizada e votada por um Legislativo organizado de forma centralizada e alicerçado em regras que distribuem direitos parlamentares em conformidade com princípios partidários. Segundo esse enfoque, apesar de o Executivo figurar como ator central do sistema político, deve negociar com os partidos a formulação e implementação de iniciativas legislativas, organizando seu apoio no parlamento.

Por meio de pesquisa, Figueiredo e Limongi (2004) demonstraram que, no Brasil, o processo legislativo federal é centralizado na mesa da Câmara e no colégio de líderes, já que são eles que elaboram a agenda das proposições a serem apreciadas pelo parlamento e que organizam os trabalhos nas casas legislativas, cabendo ao plenário referendar o que foi previamente decidido pelos líderes, que dispõem de “armas poderosas para definir a agenda dos trabalhos” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2004, p. 52).

Figueiredo e Limongi (1999) sustentam que a influência do colégio de líderes

na definição da agenda decisória se dá por meio do instituto de tramitação urgente (art. 151, I, do Regimento Interno da Câmara de Deputados), que retira a matéria da pauta das comissões permanentes e a inclui na ordem do dia para discussão e votação imediata em plenário.

Analisando a produção legislativa do Congresso Nacional entre 1989 e 1994, Figueiredo e Limongi (1999) verificaram que a preponderância do poder Executivo federal na produção legislativa decorre de sua capacidade de controlar a agenda das casas legislativas, resultante principalmente da prerrogativa em definir os prazos de apreciação das matérias e em editar medidas provisórias.

Para Figueiredo e Limongi (1999), esse poder de agenda significa que a maioria do parlamento conta com os meios institucionais para aprovar as propostas, preferindo e preterindo à pretensão da minoria.

Entretanto, Figueiredo e Limongi (1999) ressaltam que, apesar do Executivo e dos líderes contarem com poderes que lhes permitem determinar e controlar a agenda dos trabalhos do Legislativo, esta prerrogativa não lhes permite ignorar e desconsiderar as minorias, mormente porque, em um sistema multipartidário como o do Brasil, onde o chefe do Executivo necessita formar coalizões majoritárias, o *locus* para essa formação são os partidos políticos: mediante a distribuição de pastas ministeriais, os partidos passam a participar do governo, dando, em troca, seu apoio.

Figueiredo (2001) destaca que a negociação entre o governo e os parlamentares se dá por intermédio dos partidos, dada a forte concentração de poderes legislativos nas mãos do poder Executivo e face à centralização do processo decisório no interior do poder Legislativo.

Em síntese, para Figueiredo e Limongi (1999 e 2005), no Brasil, o comportamento dos partidos é disciplinado e as previsões do Congresso são previsíveis, ante o desenho e arranjo institucional que concentra excessivamente poderes no Executivo e centraliza o processo legislativo nas mãos dos líderes partidários.

No capítulo seguinte, trataremos mais especificamente sobre a separação dos poderes.

2 A SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL PÓS-1988

Nesse capítulo discutimos sobre a separação dos poderes, em especial a repartição das funções do poder no Brasil pós-1988, as teses do presidencialismo de coalizão e do ultrapresidencialismo estadual, e os modelos de interação entre os poderes Executivo e Legislativo – todos referências teóricas que concorrem, ainda que indiretamente, para a análise do problema proposto e construção da presente dissertação.

2.1 A repartição das funções do poder no Brasil pós-1988

A teoria da repartição dos poderes idealizada por Montesquieu foi consagrada em grande parte dos sistemas políticos contemporâneos, inclusive o brasileiro que, seguindo a tradição republicana, positivou a repartição das funções do poder na Constituição Federal de 1988 (art. 2º, CRFB), atribuindo um aspecto fundamental e estruturante ao Estado brasileiro e conferindo o *status* de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, CRFB), cuja supressão não pode ser objeto de deliberação legislativa, mesmo em sede de emenda constitucional.

Pelo texto constitucional, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos, visto que não se submetem entre si e tem que verificar as regras de cortesia e trato recíproco (SILVA, 1997). Além disso, a Carta de 1988 “estabeleceu toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles, matizada com atribuições de controle recíproco” (CUNHA JÚNIOR & NOVELINO, 2011, p. 19).

A título de exemplo, esse mecanismo de controle mútuo (sistema de freios e contrapesos), que visa proteger os indivíduos contra o abuso de um dos poderes, é evidenciado pelo poder que detêm os órgãos jurisdicionais de declarar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos do poder público, quando houver ofensa à norma suprema; pelo poder de veto do Executivo; pelo poder do Legislativo de fiscalizar os atos dos demais poderes.

A Lei Fundamental de 1988 também incumbiu a esses poderes funções

típicas e atípicas², arrolando expressamente suas atribuições e organização – Legislativo (art. 44 a 75, CRFB); Executivo (art. 76 a 91, CRFB); Judiciário (art. 92 a 126, CRFB) –, objetivando a interdependência de um em relação aos outros.

Todavia, tal separação de poderes, na prática, não ocorre, posto haver uma preponderância do Executivo sobre os demais (PEREIRA & MUELLER, 2000) e porque

Atualmente a idéia de limitação da soberania por meio da repartição das competências distribuídas por diversos órgãos perdeu grande parte de seu valor. Hoje, o princípio não apresenta a mesma rigidez, porquanto a ampliação das atividades estatais impôs novas formas de interrelação entre os Poderes, de modo a estabelecer uma colaboração recíproca (CUNHA JÚNIOR & NOVELINO, 2011, p. 19).

Assim, não há mais razão para se atribuir aos poderes da República somente três funções – Executivo, governar; Legislativo, legislar; Judiciário, julgar –, posto que atualmente esses poderes exercem mais do que uma única função, justificando somente uma separação orgânica das funções administrativas, legislativas e judiciárias (GONÇALVES, 2001). Segundo Barroso (2011), essa

[...] independência orgânica demanda, na configuração da experiência presidencialista brasileira atual, três requisitos: (i) uma mesma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo, (ii) um Poder não pode destituir os integrantes de outro por força de decisão exclusivamente política, e (iii) a cada Poder são atribuídas, além das funções típicas ou privativas, outras funções (chamadas normalmente de atípicas), como reforço de sua independência frente aos demais Poderes (BARROSO, 2011, p. 175).

Por fim, cabe destacar que o exercício das funções do Estado brasileiro não é apenas fracionado entre o Executivo, Legislativo e o Judiciário, mas também entre as unidades da Federação, o que se infere que o princípio da separação do poder (art. 2º, CRFB) deve ser examinado tanto sob o ponto de vista orgânico quanto espacial (REDONDO, 2012).

² Funções típicas são aquelas preponderantes, precípuas, que são conferidas a determinado poder para o desempenho de suas atribuições específicas. Já as funções atípicas são aquelas realizadas não prioritariamente, mas como meio de garantir a sua própria independência e autonomia (CUNHA JÚNIOR, 2010).

2.2 O ultrapresidencialismo estadual e o presidencialismo de coalizão

Importante destacar, de logo, que a literatura que trata acerca do poder Executivo estadual ainda é muito escassa, havendo uma concentração de pesquisas voltadas ao parlamento. O mesmo se pode afirmar em relação aos estudos sobre governadores, já que o foco das discussões acadêmicas se cinge aos membros do Poder Legislativo e ao presidente da República.

Nessa seara, sobressai a tese de que, na esfera subnacional, também ocorre governos de coalizão (TOMIO & RICCI, 2008, 2009, 2012a, 2012c; NUNES, 2009; SANDES-FREITAS, 2010; LEITE, 2010; MASSONETTO, 2014), ou seja, a cooperação entre o chefe do Executivo estadual e a Assembleia Legislativa se dá por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos nos órgãos e empresas estaduais, além de “distribuição de recursos de patronagem” (LEITE, 2010, p. 24) e aplicação de verbas públicas em redutos eleitorais, em troca do seu apoio legislativo ao governador. Vale dizer: a governabilidade na órbita estadual está assegurada conquanto que, ao poder de agenda dos governadores, esteja jungido à capacidade de barganhar. Tais acordos de coalizão são a razão dos altos níveis de sucesso legislativo dos governadores.

Já no tocante à relação dos governadores com o governo federal elucidada Souza:

O poder dos governadores se manifesta de diversas formas, sendo a principal o veto a medidas do governo federal que não sejam previamente negociadas com os mesmos. As negociações passam por três caminhos: a) indicação de dirigentes para a burocracia federal e para a diretoria de empresas estatais; b) aporte adicional de recursos para os estados, via orçamento federal, concessão de incentivos, subsídios e empréstimos a juros subsidiados por instituições financeiras controladas pelo governo federal e aval a empréstimos com organismos internacionais; c) renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, com os bancos estaduais controlados pelos estados, com instituições internacionais e com o sistema financeiro controlado pelo governo federal. O último item tem sido o de mais difícil solução e o que mais tem afetado o sistema federativo e o desempenho das contas públicas (SOUZA, 1998, p. 11).

Conforme constata Abrucio (1998)³, apesar de contar com menores poderes constitucionais à sua disposição comparativamente aos poderes presidenciais, que

³ As informações das páginas a seguir estão em Abrucio (1998).

gozam da prerrogativa de editar medidas provisórias⁴, comumente os governadores alcançam maiorias legislativas e taxas de sucesso Legislativo mais altas do que o Executivo federal.

Abrucio é autor de um dos trabalhos mais significativos sobre os governadores brasileiros: *Os Barões da Federação* (1998). Nesta obra, o pesquisador analisa o papel dos governadores no contexto da redemocratização do Brasil. Saliencia que os governadores são atores importantes em toda história política do Brasil republicano e não apenas no período da Primeira República, até mesmo porque “O poder e a independência das elites estaduais junto aos partidos ou ao Governo Federal são fenômenos com raízes profundas no sistema político brasileiro” (ABRUCIO; SAMUELS, 1998, p. 139).

De acordo com o cientista político, no processo de redemocratização do país nos anos 1980, os chefes do poder Executivo estadual se fortaleceram: primeiro, em razão das eleições direta para governador, assumindo a oposição à ditadura postos-chaves no governo estadual; segundo, na campanha das “Diretas Já”, movimento de massas organizado em grande parte pelos governadores; terceiro, quando da eleição indireta de Tancredo Neves, um ex-governador que se beneficiou da influência e importância do cargo, bem como da aliança firmada com demais governadores, para alcançar à Presidência da República.

Para Abrucio, o aumento do poder dos governadores se deu em razão (i) da crise do modelo unionista-autoritário face à inserção desses novos atores no cenário político, perdendo o governo militar seu principal pilar: “o controle da autonomia política estadual” (ABRUCIO, 1998, p. 94); (ii) do fracasso do regime militar em bloquear a dinâmica de poder dos governadores, ancorada na patronagem, onde os líderes locais recebem maior apoio dos governadores do que da própria União; (iii) da crise financeira do governo federal; e crise do Estado Nacional desenvolvimentista. Conforme sintetiza Silva (2012),

Segundo Abrucio, seis fatores seriam os maiores responsáveis pelo alto grau de poder dos governadores brasileiros: as prerrogativas e atribuições financeiras, administrativas e políticas de que dispõe o governador; a representação proporcional de lista aberta, que criaria «distritos informais» facilmente manipuláveis pelo governador, de modo a favorecer, naquele «distrito», o parlamentar de seu interesse; a ausência de estruturas

⁴ À exceção dos Estados do Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins, cujas Constituições atribuem aos chefes do poder Executivo estadual o poder de editar medidas provisórias (TOMIO & RICCI, 2012).

intermediárias entre o governo estadual e os municípios; a fragilidade institucional das Assembléias Legislativas; a baixa visibilidade política da esfera estadual brasileira, devido à indefinição de suas atribuições; e, por fim, a capacidade do governador de neutralizar a ação dos órgãos que deveriam fiscalizá-lo – Ministério Público e Tribunais de Contas (SILVA, 2012, p. 6).

Por isso, Abrucio infere que em face do poder a eles conferido, os governadores formaram verdadeiros baronatos, visto que

Em linhas gerais, os governadores fortaleceram-se sobremaneira neste período, e pode-se compreender este poder adquirido na redemocratização os comparado aos barões. Tal como o baronato, os chefes dos Executivos estaduais detiveram um poder sem contrapesos, anti-republicano e por diversas vezes avesso à submissão a uma autoridade maior. Ademais, recorrendo novamente à metáfora inspiradora do trabalho, os governadores tiveram grande poder de contrapeso ao “rei” (o presidente) e possuíram no âmbito de seus “feudos” um domínio quase que incontestável sobre as instituições e os grupos políticos (ABRUCIO, 1998, p. 20).

Abrucio aponta as principais causas do fortalecimento dos governadores durante o processo de redemocratização, quais sejam: o modo de transição política; a alteração do sistema político e da estrutura da Federação brasileira; o desmantelamento do Estado Nacional desenvolvimentista e a formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos Estados.

Abrucio complementa frisando que,

Foi neste contexto de crise terminal de um modelo estatal, fragilidade do Executivo Federal e ausência de um projeto hegemônico que os estados e seus comandantes se fortaleceram. Além disso, as características do sistema político também contribuíram para aumentar o poderio dos governadores. São elas:

- a) sistema ultrapresidencial que tem vigorado nos estados, o qual fortalece sobremaneira os governadores no processo decisório e praticamente elimina o controle institucional e social sobre o seu poder (ABRUCIO, 1998);
- b) a lógica da carreira política brasileira, cuja reprodução se dá pela lealdade às bases locais e pela obtenção de cargos executivos no plano subnacional ou então aqueles no nível nacional que possam trazer recursos aos “distritos” dos políticos. Em ambos os casos, o Executivo estadual é peça fundamental, seja no monitoramento das bases para os deputados seja para distribuir-lhes cargos ou ajudá-los na conquista de fatias estratégicas da administração pública federal (ABRUCIO & SAMUELS, 1997);
- c) os caciques regionais têm ocupado posição destacada de liderança no Congresso Nacional, por vezes a despeito dos partidos, por outras, tornando-se grandes proprietários de parcelas dos condomínios partidários. E para se chegar a tal “posto”, quase sempre é necessário ter ocupado uma governadoria e continuar sendo influente na gestão do atual governador – melhor que seja o controlando, como bem mostra a experiência do maior “cacique regional” brasileiro, Antonio Carlos Magalhães (ABRUCIO, 1999, p. 20).

A seguir trataremos mais detidamente da tese do ultrapresidencialista, bem como do presidencialismo de coalizão.

2.2.1 O ultrapresidencialismo estadual

De logo, cabe assinalar que, apesar de as duas teses – ultrapresidencialismo estadual e presidencialismo de coalizão – apontarem processos decisórios análogos quanto à centralidade do poder Executivo em relação ao processo legislativo e quanto à distribuição de cargos públicos como moeda de troca necessária à conservação das relações de poder, não há que confundir os dois modelos explicativos do sistema político brasileiro, visto que estes

[...] diferem quanto aos mecanismos utilizados pelos chefes do Executivo para galgar à centralidade (os tipos, relevância e intensidade dos cargos usados como moeda para obtenção do apoio parlamentar) e à intensidade do predomínio do Executivo (MASSONETTO, 2014, p. 43).

A outro giro, consoante acentuamos no início deste tópico, uma das contribuições de Abrucio à ciência política brasileira foi a concepção do sistema ultrapresidencialista.

Abrucio (1998)⁵ demonstra como o poder dos governadores se sobrepõe aos demais poderes Legislativo e Judiciário, havendo uma hipertrofia do poder Executivo, que exerce uma forte influência especialmente sobre essas esferas de poder, “chegando em alguns casos a enfraquecer o princípio constitucional da separação e independência entre os Poderes” (ABRUCIO, 1994, p. 2).

Essa hipertrofia do poder Executivo estadual é denominada por Abrucio de *ultrapresidencialista*, mormente porque contrariamente da União, onde o Legislativo possui maior autonomia e poder em fiscalizar as ações do governo, no âmbito estadual o Executivo tem fortes instrumentos para cooptar grande parte dos membros da Assembleia Legislativa, favorecendo assim aos interesses do governo.

As deficiências institucionais das Assembleias Legislativas herdadas do regime militar sofreram poucas alterações na Sexta República, permanecendo como um poder secundário no processo político nacional, muitas não possuindo sequer um corpo técnico especializado nas atividades parlamentares.

⁵ As informações das páginas a seguir estão em Abrúcio (1998).

De acordo com Abrucio, a fraqueza estrutural das Assembleias Legislativas deve-se à incapacidade dos deputados estaduais em romperem com a lógica do sistema político viciado, agindo com patronagem ante o poder dos governadores.

Além da estratégia de coalizão fisiológica de governo⁶, utilizada pelos governadores para obter maiorias parlamentares, Abrucio percebeu que, no nível subnacional, há neutralização da ação dos Tribunais de Contas, dos Ministérios Públicos e do Legislativo, que majoritariamente garante a fácil aprovação das contas dos chefes do poder Executivo estadual; as Comissões Parlamentares de Inquéritos apuradoras de atos irregulares têm, via de regra, resultados favoráveis ao governo estadual (mesmo quando as evidências provam o contrário); arquivando, quase sempre, os processos instaurados contra o governo estadual ou havendo maior morosidade na apuração dos processos que possam comprometer os governadores; homologando comumente o orçamento apresentado pelo poder Executivo.

Essa neutralização se verifica porque os governadores possuem prerrogativas tanto na escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais quanto na dos procuradores-gerais dos Ministérios Públicos estaduais, influenciando politicamente nas atividades desses órgãos e desvirtuando suas funções de *checks and balance*.

Em síntese, o sistema ultrapresidencialista ocorre porque i) os governadores são os principais atores em todas as etapas do processo de governo, exercendo um poder desmedido frente às demais esferas de poder, relegando à Assembleia Legislativa um papel secundário no processo político; ii) os mecanismos de controle do poder público são pouco efetivos, tornando, de fato, o sistema político um presidencialismo estadual sem *checks and balances*, atuando o governo estadual de maneira imune às fiscalizações constitucionais.

Para Abrucio, a principal consequência do ultrapresidencialismo é o fortalecimento dos governadores, o que os tornam incontrastável em sua esfera de governo, com uma frágil oposição e sem a fiscalização de outros poderes e órgãos.

Abrucio verificou a existência de coalizões estaduais que assegura o caráter situacionista das Assembleias Legislativas. Para o pesquisador, em geral, quatro são as características dessas coalizões: i) não existe acordo pragmático: os deputados estaduais se abstêm de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle, e em troca o governador distribui cargos e verbas públicas aos partidos e ou

⁶ Termo cunhado por Andrade (1998) para se referir à política implementada pelo governo para garantir o apoio de parlamentares na aprovação de matérias de seu interesse.

parlamentares aliados; ii) os chefes do poder Executivo estadual constroem suas bases parlamentares com os deputados e não com os partidos: o interesse individual de cada político determina a montagem das bases parlamentares dos governos estaduais; iii) nessa lógica existe um elemento essencial: a solidez do pacto entre o Executivo e o Legislativo, havendo, de um lado, um forte controle sobre os cargos loteados entre os deputados, e, por outro, as Assembleias Legislativas apresentam fidelidade situacionista; iv) os governadores se ancoram em uma maioria parlamentar inorgânica, incapaz de articular coletivamente para influir nos rumos da política estadual, acarretando a submissão dos Legislativos aos Executivos.

Tem-se, assim, o fenômeno do *governismo*, que consiste, segundo Abrúcio, em um padrão de atuação dos parlamentares que, participando, formal ou informalmente, da bancada do governo, votam a favor do governador, posto que os deputados não podem sobreviver politicamente sem usufruir dos recursos repassados pelo poder Executivo.

Na lição de Abrucio, no ultrapresidencialismo estadual há usualmente dois padrões de competição: no momento eleitoral, onde vigora a disputa partidária; e no momento governativo, onde vigora uma lógica próxima ao unipartidarismo em que todos os políticos orbitam em torno do governo estadual e a favor do governador (regra do situacionismo).

Para o cientista político, o governador é o grande controlador dos recursos estaduais, sendo impreterível para a sobrevivência política dos deputados, que mantém o pacto de lealdade com o chefe do poder Executivo para adquirir os recursos necessários à reeleição.

Abrucio lembra que

O poder do governador surgiu a partir de sua influência sobre a circunscrição eleitoral estadual, de forma oligárquica e acima dos partidos. Este poder sofrerá mudança ao longo do século, porém, continuará alicerçado na influência do Executivo estadual sobre as bases políticas locais (ABRUCIO, 1998, p. 40)

Abrucio pontifica que os governadores constroem a base do seu poder político escorada na relação de patronagem com os prefeitos, face à precariedade financeira da maioria dos municípios brasileiros. Para o pesquisador, outra forma de o governador controlar as lideranças políticas estaduais é mediante a distribuição de cargos públicos, conferindo capital político aos líderes locais mas os tornando

devedores frente ao governador e aos secretários estaduais. Além disso, o autor percebeu uma prática encontrada entre os governadores para aumentar o controle dos votos nas circunscrições eleitorais: a criação de municípios, processo auxiliado pelo domínio da Assembleia.

Abrucio também averiguou que, nas disputas eleitorais, as campanhas individualizadas sem um suporte partidário, somado ao caráter informal dos distritos, resulta em maior vulnerabilidade, sendo o governador o grande favorecido.

Demais disso, arremata Abrucio afirmando que os governadores possuem um enorme poder discricionário para alterar regras, normas e pessoas na Administração, poder esse maior do que o do governo federal.

Em suma, para o pesquisador, no período da Sexta República, cresce a margem de manobra e o poder de influência dos governadores, notadamente em relação às bancadas parlamentares federal e estaduais, constituindo aquilo que o autor denominou de “federalismo estadualista” (ABRUCIO, 1994), ante a debilidade do sistema partidário e do relativo enfraquecimento da presidência no período Sarney.

Apesar das contribuições de Abrucio, a tese do ultrapresidencialismo é considerada por alguns autores como uma teoria que supervaloriza os poderes políticos dos governadores (SOUZA, 2002; BARRIENTOS, 2009; CHEIBUB & FIGUEIREDO & LIMONGI, 2009; NUNES, 2009, 2013; SCHLEGAL, 2012; TOMIO & RICCI, 2012), posto que as prerrogativas asseguradas aos chefes do poder Executivo estadual durante o processo de redemocratização já não mais se apresentam em nossos dias.

Souza (2002) assevera que no período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) o poder dos governadores enfraqueceu diante do fortalecimento do governo federal, colaborando para tal fato o processo de estabilização econômica, o ajuste fiscal dos Estados e a reforma administrativa.

De fato, nessa época se verificam mudanças no ordenamento institucional brasileiro que repercutem no pacto federativo (LOPREATO, 1999) e na dinâmica de poder da esfera subnacional, como, a título de exemplo e de forma complementar, a intervenção do Banco Central nos bancos estaduais objetivando sanear suas finanças, a privatização de grande parte dos bancos estaduais, a criação do Fundo de Estabilização Fiscal, a promulgação da chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96), o endividamento dos estados, a restrição à criação de cargos públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), muito mais rigorosa para

os estados do que para a União. Nesse sentido, esclarece Nunes:

[...] o diagnóstico de Abrucio apresenta a limitação de ter sido feito em um momento histórico específico, logo após a redemocratização, no qual os governadores tiveram papel decisivo e do qual saíram fortalecidos. Entretanto, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram implementadas reformas voltadas para o enfraquecimento dos estados, os governadores viram reduzidas as possibilidades de utilizar seu principal trunfo para a construção de suas amplas bases de apoio: os recursos dos bancos estaduais.

Tais mudanças, no entanto, não autorizam o pesquisador a dizer que os governadores não desempenham papel importante no cenário estadual, mas implica relativizar a tese do “ultrapresidencialismo estadual”. Afinal, algumas das mais importantes condições assinaladas por Abrucio para a existência do fenômeno não mais existem (NUNES, 2009, p. 49).

Portanto, para Nunes (2009, 2013), a pesquisa desenvolvida por Abrucio atine a um momento histórico específico pós-restauração da democracia e do Estado de Direito, não sendo por isso adequada à compreensão do atual contexto político estadual brasileiro, posto que, a nível subnacional, a partir das reformas implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, o poder Legislativo se fortaleceu e poder Executivo se debilitou.

Barrientos (2009) reitera a colocação acima, acrescentando que a Constituição de 1988 atribuiu inúmeras competências à União, reservando aos Estados poderes meramente residuais, comprimindo o poder dos governadores. Demais disso, o autor pondera que atualmente a influência do governador sobre os deputados não é tão forte quanto no momento da redemocratização do país, tendo em vista que a infidelidade e indisciplina partidária impede o controle das ações dos parlamentares.

Cheibud, Figueiredo e Limongi (2009) lembram que, após a promulgação da Carta da República de 1988, os governadores também tiveram diminuídos os seus poderes. Argumentam os autores que não há comprovação de que o comportamento dos deputados estaduais seja moldado pelos chefes do poder Executivo estadual, prevalecendo muito mais o poder destes sobre o dos partidos nacionais.

Também Tomio e Ricci (2012) não confirmam o ultrapresidencialismo estadual:

Na sua tentativa de elaborar um quadro compreensivo do sistema de governo que vigora nos estados, Fernando Abrucio cunha o termo “ultrapresidencialismo” para caracterizar a força dos governadores. Ao analisar 15 estados da federação na legislatura 1991-1994, o autor ressaltava

o poder concentrado nas mãos dos governadores. Isso se refletia no *modus operandi* da relação entre poderes executivos e legislativos estaduais que, em termos de produção legislativa, como no caso de São Paulo, caracterizava-se pelo fato de que a legislação de cunho relevante passava unicamente pelo crivo do Governador, enquanto as assembleias discutiam e aprovavam questões secundárias. Já no livro organizado por Fabiano Santos (2001b), os autores que colaboraram na coletânea investigaram seis estados durante a legislatura 1995-1998 chegando a conclusões *diversas* e *convergentes* sobre a predominância do poder Executivo no processo legislativo estadual identificando maior equilíbrio entre os poderes Legislativo e o Executivo nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, enfatizando o caráter autônomo das assembleias locais; observando a grande capacidade governativa dos poderes executivos no Rio Grande do Sul e Ceará, resultante de maiorias partidárias estáveis produto de alianças eleitorais; a presença do “ultrapresidencialismo” nos estados de São Paulo e Espírito Santo. Após mais de uma década de distância é lícito empreender uma análise que possa averiguar se predomina o caráter “ultrapresidencial” ou o equilíbrio entre o poder Legislativo e o Executivo na dinâmica decisória das assembleias estaduais (TOMIO; RICCI, 2012, p. 194).

Schlegal (2012) contesta a ideia de que o Brasil seja uma federação⁷ com extrema descentralização da autoridade em favor dos Estados-membros e dos governadores, visto que quando comparado a outros Estados com formas federativas,

[...] o caso brasileiro aparece como tendo autoridade regional no máximo moderada. O índice ainda revela que os Estados brasileiros se destacam em matéria de autoridade para se auto-governar mais do que em termos de influenciar decisões nacionais nas arenas centrais (SCHLEGAL, 2012, p. 23).

Logo, a ideia de ultrapresidencialismo não constitui uma característica aplicável integralmente ao atual momento histórico institucional brasileiro, visto que a dinâmica e o desenho político se apresentam muito mais complexos do que pressupõe essa teoria (NUNES, 2013; MASSIA, 2013), até mesmo porque “O regime federativo no país é um dos elementos constituintes de um *imbroglio* político-institucional caracterizado por uma multiplicidade de *veto points*” (KUGELMAS; SOLA, 1999).

⁷ Para Capestre (2003) os elementos tipificadores do Estado Federal são: a descentralização política ou repartição constitucional de competências; a repartição constitucional de rendas; a participação da vontade das entidades locais na formação da vontade nacional; a possibilidade de autoconstituição; a autonomia administrativa e política; além da rigidez constitucional, a indissolubilidade do pacto federativo; o Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição; e a intervenção federal nos Estados-membros.

2.2.2 O presidencialismo de coalizão

A expressão “presidencialismo de coalizão” foi formulada, em 1988, pelo cientista político Sérgio Abranches (1988)⁸, para designar a estrutura e o mecanismo de funcionamento do sistema político instituído, no Brasil, após a instalação da Sexta República.

Refere-se à uma realidade de um Estado Federal republicano que optou pelo sistema de governo presidencialista mas que diante da fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos⁹ obriga o Executivo a realizar uma prática muito mais associada ao parlamentarismo¹⁰, visto que para governar necessita formar uma bancada majoritária no Legislativo, normalmente contraditória relativamente ao programa de partido no poder, difusa sob o prisma ideológico, comumente fisiológica e problemática ante o potencial de conflitos decorrentes de uma aliança formada por forças políticas fracionadas e muito distante entre si e que com frequência travam acirrada competição interna.

Nas palavras de Abranches:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de “presidencialismo de gabinete” (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um “presidencialismo imperial”, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo “mitigado” pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou freqüentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988, ps. 21-22).

⁸ As informações das páginas a seguir estão em Abranches (1988).

⁹ Atualmente encontram-se registrados no Tribunal Superior Eleitoral 35 (trinta e cinco) partidos (fonte: *site* TSE, disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>), tendo 27 (vinte e sete) partidos representação no Congresso Nacional (fonte: *site* Câmara dos Deputados, disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/deputado/bancada.asp>>).

¹⁰ No regime de governo parlamentarista, a função de chefe de Estado é exercida ou pelo presidente ou pelo monarca e a de chefe de governo pelo primeiro ministro, que dirige o gabinete. A formação do Executivo surge da correlação de forças existente entre os partidos eleitos para o parlamento, havendo um deslocamento de parte da atividade do Executivo para o Legislativo.

Importa destacar ainda que provavelmente o Brasil seja o único país do mundo em que seja impossível a um partido obter a maioria absoluta das cadeiras das casas legislativas, o que torna o Congresso Nacional um verdadeiro “balcão de negócios” (FONSECA, 2013).

Daí porque Abranches suscita a existência de um “dilema institucional” brasileiro, resultante de um conflito entre o Executivo e o Legislativo, historicamente crítico para a estabilidade democrática, em que o presidente da República, mesmo eleito diretamente pelo povo, torna-se refém de um parlamento que, no entanto, não é forte o suficiente para ditar o ritmo da política nacional e enfrentar com autonomia as grandes questões que afligem a população.

Diante desse contexto, o Executivo constrói coalizões: acordos firmados com os partidos visando a formação de maiorias parlamentares para fim de aprovação dos projetos do governo e implementação de suas políticas públicas. Em troca do seu apoio legislativo, o governo preenche seus cargos com membros indicados pela aliança, disponibilizando verbas públicas em benefício dos parlamentares. Assim, os partidos aliados formam um consórcio de apoio ao Executivo, dando-lhe suporte político no parlamento, permitindo a sustentação do governo.

Para Abranches, a formação de coalizão importa em três momentos típicos:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretrizes programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação (ABRANCHES, 1988, ps. 27-28).

Desse modo, tem-se, no Brasil, o presidencialismo de coalizão, com o Executivo possuindo um considerável poder de agenda, proveniente das prerrogativas constitucionais conferidas ao presidente da República, que detém alta capacidade decisória determinando o que será (ou não) votado e quando será votado, bem como em razão da centralização do processo decisório na esfera parlamentar nas mãos dos líderes de partido (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Essa concentração de poder e controle da presidência sob o acesso aos cargos e recursos públicos permite ao Executivo “incentivar” a cooperação dos

parlamentares, que exibem alto grau de disciplina no Legislativo, atuando em sintonia com o governo (AMORIM NETO, 2000).

Portanto, no Brasil, o Executivo domina o processo legislativo em decorrência do poder de agenda, visto que esta agenda é processada e votada por um Legislativo disciplinado e organizado de forma altamente centralizada, não permitindo aos parlamentares perseguir interesses particularista, sendo esses compelidos a votar disciplinarmente pois é a melhor estratégia para obtenção de recursos visando dividendos eleitorais (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

O presidencialismo de coalizão também se expressa na órbita estadual: primeiro, porque, por disposição constitucional, o federalismo brasileiro reproduz para o nível subnacional a organização político-administrativa da União; segundo, porque “mesmo quando o poder legislativo estadual encontra espaço para sua atuação, o Executivo prepondera” (MASSONETTO, 2014, p. 42). Complementa Massonetto:

Uma hipótese lógica (H0) cabível para explicar a combinação entre menores prerrogativas e maior sucesso legislativo obtido pelos governadores é: para forjar o amplo apoio, os chefes dos Executivos estaduais distribuem mais pastas aos partidos aliados, formando gabinetes mais coalescentes, amplamente majoritários e partidarizados, do que na esfera federal. Sendo esta hipótese verdadeira, operaria também nos estados o presidencialismo de coalizão similar ao da esfera federal (MASSONETTO, 2014, p. 42).

Cabe registrar que a tese do presidencialismo de coalizão vem sofrendo ultimamente revisões críticas (LIMONGI, 2006; RENNÓ, 2006a; SANTOS, 2006; MARTUSCELLI, 2010; POWER, 2011).

Limongi (2006) acrescenta que o “sistema político brasileiro produz decisões de acordo com a mesma lógica que rege os demais sistemas políticos” (LIMONGI, 2006, p. 256); logo, o presidencialismo de coalizão não pode ser considerado como um mecanismo político especial, mesmo porque,

O Executivo tem a prerrogativa da proposição, e suas iniciativas são aprovadas se apoiadas pela maioria. O presidente não pode ir contra a vontade do Congresso. Por isso, precisa formar uma coalizão legislativa que lhe garanta a maioria necessária. Como lhe cabe se movimentar primeiro, o Executivo pode explorar ao máximo as vantagens estratégicas que tal prerrogativa lhe confere. Sobretudo, o Presidente pode usar o seu poder de

agenda para formar e manter unida a sua base de apoio (LIMONGI, 2006, p. 256)^{11 12}.

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) salientam que “a única diferença entre a frequência de coalizões no parlamentarismo e no presidencialismo advém da frequência de eleições antecipadas” (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 190). Assim, segundo os pesquisadores, não há motivo para supor que coalizões sejam formadas somente excepcionalmente nos sistemas de governo presidencialista.

Rennó desenvolve visões críticas com referência ao funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, aduzindo que a construção de maiorias legislativas não é tarefa fácil, visto que “passa, necessariamente, pela troca de recursos econômicos, como emendas orçamentárias e cargos na burocracia, por apoio político” (RENNÓ, 2006a, p. 269). Ademais, a feição da relação existente entre o Executivo e Legislativo não é constante no tempo, “dando margem para a influência da habilidade do governo em gerenciar sua base de apoio” (RENNÓ, 2006a, p. 269). Em síntese, de acordo com o autor, “o processo político brasileiro é muito mais individualmente dirigido do [que] institucionalmente constricto” (RENNÓ, 2006a, p. 269).

Santos (2006) lembra que, no Brasil, pode-se também vislumbrar a ocorrência de quadro de instabilidade resultante do conflito político-partidário no âmbito do Congresso Nacional ou do conflito no interior da base de apoio ao governo.

¹¹ Cabe ressaltar que autores como Reis (1999) e Palermo (2000) sustentam que o predomínio do presidente no processo decisório brasileiro não é tão tranquilo quanto deixa transparecer a interpretação de Figueiredo e Limongi (2001), até mesmo porque o estudo da democracia brasileira e do seu processo de consolidação não pode se restringir à descrição e análise de algumas relações interinstitucionais, tornando-se fundamental ainda examinar as dimensões sociais, econômicas e culturais em que tais instituições operam.

¹² Apesar de Limongi e Figueiredo (2001) defenderem a ideia de que o sistema político-partidário brasileiro ser essencialmente forte e o comportamento dos parlamentares ser previsível face à disciplina dos membros do Congresso, dados do *Latinobarômetro* referente à confiança das instituições políticas e da democracia na América Latina apontam que o Brasil é um dos países com o menor apoio à democracia nessa região, tendo atingido seu nível mais baixo em 2001 com apenas 30%, chegando a 49% em 2013. Ademais, 56% dos brasileiros entrevistados afirmaram que não há democracia plena em nosso país e 34% afirmaram que pode haver democracia sem partidos políticos e sem Congresso Nacional. Demais disso, apenas 26% estão satisfeitos com a democracia brasileira e somente 28% estão interessados com a política. Quanto aos partidos políticos, esses ainda continuam com o menor nível de confiança do público brasileiro (fonte: *site* Latinobarometro.org, disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>).

Power (2011) demonstra que o presidencialismo de coalizão não é uma exclusividade brasileira, dado que governos de coalizão existem em 78% dos países parlamentaristas e 66% das nações presidencialistas.

Martuscelli (2010) caracteriza a noção de presidencialismo de coalizão como uma ideologia, “uma vez que ela opera simultaneamente com os mecanismos de alusão à realidade e de ilusão da realidade política existente no Brasil na conjuntura política em questão” (MARTUSCELLI, 2010, p. 61). Observa o cientista político que essa concepção teórica:

[...] oculta certos aspectos da realidade política e social, na medida em que tende a: a) dissimular o caráter de classe da democracia existente no país; b) apoiar-se numa visão teleológica da transição política pela qual o Brasil passou desde meados dos anos 1980 – o que implica subestimar ou ignorar a continuidade do autoritarismo no funcionamento das instituições do “novo” regime político; c) desconsiderar o conteúdo da política estatal implementada pelos diferentes governos brasileiros nos últimos anos, deixando de correlacionar o processo de implementação da política estatal e o conteúdo dessa política (MARTUSCELLI, 2010, ps. 60-61).

Nessa esteira, impõe-se reconhecer que a noção de presidencialismo de coalizão encontra limitação teórica, necessitando de uma ampliação e modernização analítica a fim de melhor explicar a estrutura do atual sistema político brasileiro

2.3 Modelos de interação entre os poderes Executivo e Legislativo

Como buscamos analisar a relação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo capixaba é fundamental discorreremos sobre os modelos de interação que envolvem esse relacionamento.

A classificação dos padrões apresentados abaixo tem como base a pesquisa efetuada por Couto (1998) intitulada *Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano*¹³.

Para Couto (1998), os padrões de interação entre os poderes são definidos por três variáveis: estratégia, modalidade e elementos de troca. Quando aludir à estratégia, a interação poderá ser identificada como de cooperação ou conflito. Já a

¹³ Estudo publicado na obra *Processo de governo no município e no estado* (ANDRADE, 1998).

modalidade, pode ser catalogada em estável (coalizões/oposições) ou instável (negociações pontuais). E a moeda de troca, também designada caráter da interação, pode ser categorizada em programática ou alocativa/fisiológica.

As duas primeiras variáveis – estratégia e modalidade –, examinadas a seguir, podem ser representadas graficamente consoante descreve o Quadro 1:

Quadro 1: Variáveis estratégia e modalidade

MODALIDADE	ESTRATÉGIA	
	Cooperação	Conflito
Estável	Coalizões	Oposição Rígida
Instável	Negociação Pontual	Negociação Pontual

Fonte: Couto (1988)

Segundo Couto (1998), existem dois fatores primordiais que determinam a estratégia de interação entre os poderes: o primeiro refere-se às regras do jogo político, com que inclui a forma história dessa relação; o segundo diz respeito à escolha individual dos atores políticos, que tendem a se comportar buscando articular as liberdades institucionais em um cenário no qual atuam seus interesses particulares.

Conforme aponta o Quadro 1, as coalizões são modelos que favorecem a estabilidade: o Executivo conta com uma bancada de sustentação que apoiará, ao longo do mandato ou legislatura, as proposições do interesse do governo. Contudo, nas negociações pontuais, o Executivo é obrigado a negociar frequentemente, visto que o apoio do Legislativo se dá paulatinamente, projeto por projeto, o que significa que nas votações de seu interesse, o governo deve procurar os parlamentares para construir o apoio necessário para aprovar a matéria.

No Quadro 2 são mostradas as três variáveis – estratégia, modalidade e elementos de troca –, que servirão somente como modelo abstrato de interpretação da interação Executivo-Legislativo, já que na prática política dificilmente todos esses padrões estarão presentes integralmente. Apesar disso, é possível visualizar que um padrão se sobrepõe aos demais, tornando-se o modelo dominante em determinado mandato ou legislatura.

Quadro 2: Variáveis estratégia, modalidade e elementos de troca

PADRÃO INTERATIVO	CARÁTER DE INTERAÇÃO	
	Programática de Conteúdo	Barganha Alocativa e Fisiológica
Coalizões	Coalizão Programática de Governo (CPG)	Coalizão Fisiológica de Governo (CFG)
Oposição Rígida (OR)	Diferenças Programáticas Irredutíveis	Ausência Reiterada de Barganha Alocativa/Fisiológica
Negociação Pontual (NP)	Negociação Pontual sem Conteúdo	Negociação Pontual Alocativa/Fisiológica

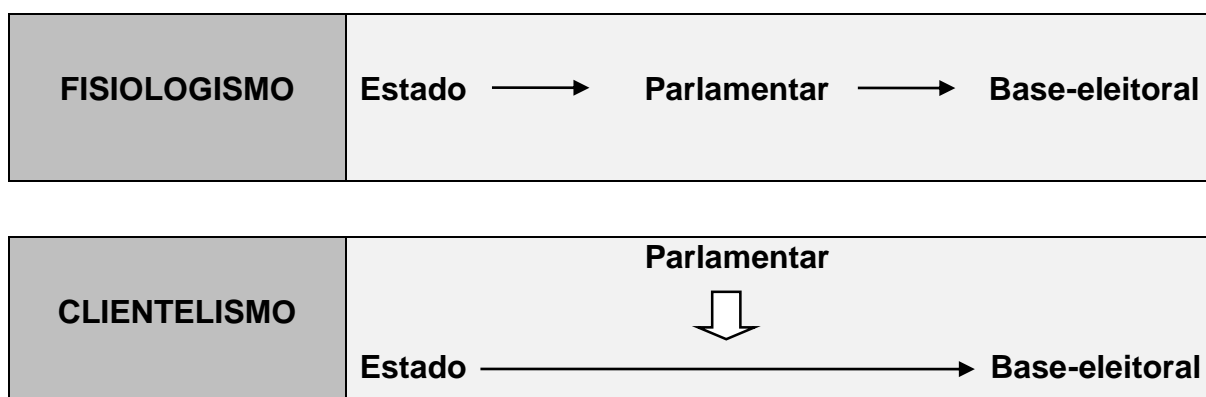
Fonte: Couto (1988)

De acordo com autor, a coalizão programática de governo ocorre quando existe um programa governamental que é aceito por mais de um partido, formando-se assim uma base aliada do Executivo no parlamento. Desse modo, as iniciativas do governo em consonância com o programa pactuado serão apoiadas pelo grupo de legisladores que formarem a coalizão. Mas quando a base aliada não for suficientemente ampla para aprovar proposição do governo, haverá necessidade de entabular negociações com outros partidos, o que requer a utilização de um modelo de interação diverso.

Na lição de Couto (1998), a coalizão fisiológica de governo decorre de tramas mais complexas, ou seja, quando o governo obtém apoio dos legisladores em projetos de seu interesse independentemente da matéria tratada por ela, em razão da base aliada receber recursos como o loteamento de cargos na máquina pública ou transferências para o controle direto dos parlamentares.

Nesse ponto é necessário diferenciar as formas de transferências de recursos públicos do Executivo para o Legislativo, porquanto, para o autor, no fisiologismo a barganha política ocorre mediante transferência de recursos diretamente para o controle dos parlamentares e no clientelismo a transferência é dirigida à base político-eleitoral dos agentes políticos, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1: Formas de transferências de recursos públicos do Executivo para o Legislativo



Fonte: Couto (1988)

Para Teixeira (2004), a forma de apoio político mais comum no Brasil é a de coalizão fisiológica de governo, alinhavada na maioria das vezes em períodos eleitorais e pautada muito mais na pessoa do candidato do que em uma negociação que tenha um conteúdo programático comum aos partidos que compõem a coligação eleitoral.

Já a negociação pontual, segundo Couto (1998), pode ser entendida como uma forma moderada de interação Executivo-Legislativo, uma vez que responde às necessidades circunstanciais dos parlamentares sem estabelecer compromissos mais amplos a longo prazo.

Portanto, na negociação pontual, o compromisso de lealdade dos atores políticos com o governo termina tão logo encerrada a discussão do projeto em pauta, mantendo o parlamentar uma relação de maior autonomia em face do Executivo (TEIXEIRA, 2004).

A negociação pontual pode também ser utilizada dentro das coalizões de governo, sejam elas de natureza programática ou fisiológicas, objetivando travar acordos cujas matérias são por demais polêmicas no interior das coalizões, visto não haver consenso na base aliada.

Pode ainda a negociação pontual ser utilizada quando houver uma oposição flexível que concorde com o governo em algumas questões pontuais, devendo, nesse caso, ser realizada a barganha individualmente.

Por fim, há casos de ausência de barganha, especialmente quando se verificar oposições rígidas, seja pelas diferenças programáticas seja pela ausência reiterada de barganha alocativa e fisiológica. Essa última hipótese ocorrerá quando o

governo não se dispuser a transferir recursos para a base aliada, redundando assim em uma oposição de parlamentares, que não mais poderão satisfazer seus interesses individuais ou partidários.

Apesar de os padrões de interação Executivo-Legislativo apresentados muitas vezes coexistirem dentro de um mesmo governo, o estudo de Couto (1998) permite compreender, ainda que sucintamente, acerca do relacionamento entre os poderes no Brasil e como a articulação entre os atores políticos definirão os padrões dessa interação.

No próximo capítulo, serão descritas as bases legais do Executivo e Legislativo capixaba.

3 AS BASES LEGAIS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO CAPIXABA

Os poderes Executivo e Legislativo se desenvolvem por meio de normas jurídicas, sendo essas regras e procedimentos institucionais internos elementos fundamentais para se compreender as relações entabuladas entre si.

Por isso, o presente capítulo apresenta, sob o ponto de vista formal, uma análise jurídico-institucional elencando as atribuições do governador do Estado do Espírito Santo, as atribuições e organização do Legislativo capixaba e o processo legislativo estadual, permitindo assim inferir sobre o conjunto de regras que orientam as relações entre esses poderes.

No Estado do Espírito Santo, as principais peças legais relativas a tais poderes são a Constituição do Estado do Espírito Santo, de 1989, e o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, de 2009, motivo por que cingimos o exame normativo a esses diplomas legais.

3.1 Atribuições do governador do Estado do Espírito Santo

Inicialmente é necessário esclarecer que, no Brasil, a distribuição das competências legislativa sujeita-se ao princípio da autonomia político-administrativa do Estado Federativo, só podendo atuar o ente político em determinados assuntos e matérias em conformidade com o que reza a Constituição da República.

O Quadro 3 mostra como a Lei Maior estabeleceu a distribuição de competências legislativas entre os entes federativos brasileiros.

Quadro 3: Distribuição de competências legislativas entre os entes federativos

COMPETÊNCIA	ENTE FEDERATIVO	CF/88
Privativa	União	Artigo 22
Delegação da União	Estados	Artigo 22, § único
Concorrente	União, Estados e Distrito Federal	Artigo 24
Remanescente	Estados	Artigo 25
Exclusiva	Município	Artigo 30, I
Suplementar	Município	Artigo 30, II
Remanescente	Distrito Federal	Artigo 32, § 1º

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Constituição da República Federativa do Brasil

Mas a par das competências legislativas, a Constituição Federal, em seu art. 84, inciso IV, conferiu ao chefe do Executivo competência privativa para expedir atos administrativos de caráter normativos, mediante decretos, regulamentos, resoluções, portarias, instruções normativas, visando a aplicação e fiel execução da lei. Esse poder regulamentar consiste em uma atividade normativa secundária que tem por fim apenas explicitar a lei, desenvolvendo-a e explicando-a, não podendo criar obrigações, restringir ou ampliar os termos da lei, ato normativo originário, cuja emanção advém da função legislativa. Como exemplo pode-se citar o art. 91, III, *in fine*, e V, da Constituição do Estado do Espírito Santo, de 1989, que permite que o governador expeça decretos e regulamentos para sua fiel execução, bem como disponha, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Além do poder regulamentar, a Constituição do Estado do Espírito Santo, de 1989, atribuiu ao governador outras competências privativas, conforme dispôs seu art. 91¹⁴: iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nessa Constituição; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, na forma prevista nessa Constituição; remeter mensagem e plano de governo à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa ordinária, expondo a situação econômica, financeira, administrativa, política e social do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias; enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de investimentos, o plano estadual de desenvolvimento, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a proposta de orçamento anual previstos nessa Constituição; comparecer anualmente à Assembleia Legislativa para apresentar relatório sobre sua administração e responder a indagações dos deputados; prestar à Assembleia Legislativa, até o dia 30 de abril de cada ano, as contas relativas ao exercício anterior; convocar extraordinariamente a Assembleia Legislativa na forma prevista nessa Constituição; enviar ao Poder Legislativo o Programa de Metas e Ações Estratégicas de seu governo até 90 (noventa) dias após sua posse.

O art. 62, da Constituição do Estado do Espírito Santo/88, prevê que essa

¹⁴ A Constituição do Estado do Espírito Santo/89 prevê outras atribuições que são também privativas do governador, entretanto listamos somente aquelas que entendemos relevantes aos objetivos deste trabalho.

Constituição poderá ser emendada mediante proposta do governador do Estado. E o art. 63 desse diploma maior estadual dispõe que a iniciativa das leis também cabe ao governador do Estado.

Já o parágrafo único do art. 63, da Lei Fundamental do Estado do Espírito Santo/88, estabelece que são de iniciativa privativa do governador do Estado as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do poder Executivo ou aumento de sua remuneração; fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; organização administrativa e pessoal da administração do poder Executivo; servidores públicos do poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; criação, estruturação e atribuições das secretarias de Estado e órgãos do poder Executivo.

No art. 65, do Texto Maior estadual, estampa que o governador do Estado poderá solicitar urgência¹⁵ para apreciação de projetos de sua iniciativa perante a Assembleia Legislativa.

Demais disso, o art. 150, da Constituição do Estado do Espírito Santo/88, consagra expressamente a iniciativa exclusiva do Executivo em dispor sobre o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais.

Por fim, tomando como base os conceitos formulados por Pereira (2001), podemos dividir os poderes do governador do Espírito Santo em: a) proativos, que são aqueles que o Executivo toma a iniciativa de proposição de lei ou de edição de normas secundárias, como os regulamentares, mediante decreto; de solicitação de urgência; de exclusividade na iniciativa legislativa sobre matérias específicas e de criação de cargos, funções, empregos e organização da administração pública; b) reativos, que são aqueles que aumentam a capacidade do Executivo em manter os projetos tal como enviados, minimizando a possibilidade de alteração por parte do Legislativo, como o poder de vetar projetos de leis, total ou parcialmente, conforme definido no art. 91, IV, da Norma Suprema estadual. Os demais dispositivos legais mencionados se enquadram como poderes proativos.

¹⁵ O regime de urgência é a dispensa de exigências regimentais quanto à tramitação de projetos de lei, que, se aprovado o requerimento pelo plenário, a proposição entra em pauta em discussão única.

3.2 Atribuições e organização da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

O poder Legislativo no Espírito Santo é exercido por órgão independente – a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – na qual a Constituição do Estado do Espírito Santo, de 1989, atribui, em seu art. 55, a incumbência de dispor, com a sanção do governador, sobre todas as matérias de competência do Estado, em particular sobre tributos, arrecadação e distribuição de rendas; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e da dívida pública; fixação e modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, nos termos da legislação federal; planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento; transferência temporária da sede do governo; criação, incorporação, fusão, anexação e desmembramento de municípios; divisão territorial em municípios e organização administrativa do Estado, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas; criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, bem como a fixação dos respectivos vencimentos; criação, estruturação e atribuições das secretarias de Estado e órgãos da administração direta, indireta e fundacional; alienação, cessão, permuta ou arrendamento de imóveis públicos; exploração, permissão ou concessão de serviço público; instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Portanto, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pode iniciar o processo legislativo em todas essas hipóteses, contanto que não sejam da competência exclusiva ou privativa dos demais poderes. Entretanto, é de sua atribuição dar andamento a todos os projetos de lei que estiverem sujeitos à sua apreciação, sejam ou não de sua iniciativa, podendo aprová-lo ou rejeitá-los. Sendo aprovada a proposição torna-se norma jurídica geral e abstrata.

Demais disso, conforme dicção do art. 151 da Constituição Estadual, são apreciados pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cabendo à sua comissão específica de caráter permanente examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas

anualmente pelo governo do Estado; examinar e emitir parecer sobre os planos e programas estaduais, regionais e setoriais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões existentes nessa casa legislativa.

Além de zelar pela preservação da sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros poderes, de acordo como o art. 56, da Carta Política estadual, a Assembleia Legislativa capixaba tem competência exclusiva para eleger a mesa; dispor sobre seu regimento interno; organizar os serviços administrativos de sua secretaria, da procuradoria-geral e da polícia interna, provendo os respectivos cargos, na forma definida por essa Constituição (art. 32, II); dispor sobre o quadro de seus funcionários; criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos; conhecer do veto e sobre ele deliberar; autorizar o governador e o vice-governador do Estado a se ausentarem do país ou do Estado quando a ausência exceder a quinze dias; aprovar ou suspender a intervenção estadual nos municípios; sustar os atos normativos do poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar; iniciar o processo legislativo para a fixação do subsídio do governador, do vice-governador e dos secretários de Estado, observado o que dispõem a Constituição Federal (arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I, da CRFB); julgar as contas prestadas pelo governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; proceder à tomada de contas do governador quando não apresentadas no prazo estabelecido nessa Constituição; fiscalizar e controlar os atos do poder Executivo, inclusive os da administração indireta; mudar temporariamente a sua sede; solicitar intervenção federal, quando necessária, para assegurar o livre exercício de suas funções; autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos a serem firmados com os governos federal, estadual e municipal, com entidades de direito público ou privado, ou com particulares, dos quais resultem para o Estado quaisquer encargos não estabelecidos na lei orçamentária; autorizar consulta plebiscitária e referendo popular; receber a renúncia de deputado, do governador e do vice-governador do Estado; escolher quatro dos membros do Tribunal de Contas do Estado; aprovar previamente, após arguição em sessão pública, além de outros titulares de cargos que a lei determinar, a escolha de três dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado indicados pelo governador; processar e julgar o governador e o vice-governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

aprovar, por maioria absoluta, a exoneração, de ofício, do procurador geral de justiça, antes do término de seu mandato; autorizar operações externas, de natureza financeira, de interesse do Estado, para posterior apreciação pelo Senado Federal; iniciar o processo legislativo para a fixação do subsídio dos deputados estaduais de acordo com essa Constituição (§ 2º do artigo 49, da CEES); julgar as contas prestadas pelos membros da mesa; dar posse aos deputados; receber o compromisso de posse do governador e o do vice-governador; emendar essa Constituição; conceder título de cidadão espírito-santense.

Ressalvados os dispositivos legais que dispõem sobre a sustação dos atos normativos do poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (art. 56, IX, da CEES/89) e apreciar e deliberar sobre o veto do governador (arts. 56, VI e 66, § 4º, da CEES/89), que podem ser considerados poderes reativos, as demais atribuições do Legislativo capixaba afiguram-se como proativas, em especial a produção legislativa (arts. 55, 61 a 68 e 151, da CEES/89), eleição da mesa (art. 56, I, da CEES/89), a elaboração de seu regimento interno (art. 56, II, da CEES/89), a constituição de comissões permanentes e temporárias (art. 60 da CEES/89).

Quanto à organização da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, essa está prevista mais pormenorizadamente no Título II do seu Regimento Interno¹⁶, que elenca seus principais órgãos: mesa, presidência, secretários, colégio de líderes, comissões permanentes e temporárias. Há também outros órgãos, como a diretoria geral e a procuradoria parlamentar.

A administração do parlamento capixaba é exercida pela mesa diretora, eleita por todos os deputados estaduais a cada dois anos. Ela é composta pelo presidente, primeiro e segundo secretários. A competência da mesa está prevista no art. 17 desse Regimento Interno, quais sejam: dirigir os serviços da casa e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos; propor ação de inconstitucionalidade por iniciativa própria ou por deliberação do plenário a requerimento de deputado; fixar diretrizes para a divulgação das atividades da Assembleia Legislativa, bem como assegurar o livre exercício da imprensa para que os trabalhos da casa sejam irradiados, filmados ou televisados sem ônus para os cofres públicos; adotar as providências cabíveis, por solicitação do interessado, para a defesa judicial e extrajudicial de deputado contra ameaça ou cerceamento do livre

¹⁶ Aprovado pela Resolução nº 2.700 de 15 de julho de 2009.

exercício e das prerrogativas constitucionais do mandato parlamentar; promover ou adotar, em virtude de decisão judicial, as providências necessárias, de sua alçada ou que se insiram na competência legislativa do plenário, relativas ao artigo 112, §§ 2º e 3º da Constituição Estadual; declarar a perda de mandato do deputado, nos casos previstos na Constituição Estadual (art. 53, incisos III, IV e V, da CEES); aplicar ao deputado penalidade de censura escrita ou suspensão temporária do exercício de seu mandato; decidir conclusivamente, em grau de recurso, as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa; propor, privativamente, à Assembleia Legislativa, projeto de resolução, nos termos do artigo 56 da Constituição Estadual, dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, regime jurídico do seu pessoal, criação e extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; prover os cargos, empregos e funções dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagens devidas aos servidores e colocá-los em disponibilidade.

Já as atribuições da presidência estão contidas no art. 23 e as das secretarias no art. 26 e 27 desse diploma legal. O presidente é o representante da Assembleia Legislativa quando tiver de se pronunciar coletivamente e o supervisor dos trabalhos e da ordem desse poder.

O primeiro secretário tem a atribuição de proceder à chamada dos deputados; organizar e ler a súmula do expediente; receber e assinar, depois do presidente, as atas das sessões e os atos da mesa, encaminhando-os à publicação; decidir, em primeira instância, recursos contra atos da direção geral da secretaria; superintender o serviço da secretaria, fiscalizar as despesas e fazer cumprir o seu regulamento, prestando contas anualmente à mesa, que dará parecer, submetendo-o ao plenário; auxiliar na aplicação do Regimento Interno; assinar a folha de frequência dos deputados; auxiliar na anotação dos votos das eleições e das deliberações da Assembleia Legislativa. O segundo secretário tem a atribuição de fiscalizar a redação da ata e proceder à sua leitura; assinar, depois do primeiro secretário, as atas das sessões e os atos da mesa; auxiliar na aplicação do Regimento Interno; anotar a votação nominal; fiscalizar a organização da folha de frequência dos deputados e assiná-la com o 1º secretário.

O colégio de líderes é constituído pelos líderes dos partidos e tem como

atribuição principal, segundo o art. 29, § 4º, do Regimento Interno, a convocação de reuniões conjuntas das comissões; discussão e deliberação de assuntos de importância política; escolha, em conjunto com a mesa, dos representantes da Assembleia Legislativa nos Conselhos em que esta tenha direito à participação; e deliberar sobre o calendário de realização das sessões ordinárias e solenes.

As comissões são disciplinadas no Capítulo III do Título II do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, distinguindo, no seu art. 30, as comissões permanentes das temporárias. As primeiras são as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Já as temporárias são as criadas para apreciar determinado assunto, extinguindo-se quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração e ao término da legislatura.

A Resolução nº 2.890, de 23 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a estrutura organizacional dos serviços administrativos da secretaria da Assembleia Legislativa, apresenta um organograma que serve para ilustrar a forma pela qual as atividades são desenvolvidas nessa casa legislativa.

Por fim, cabe ressaltar que o Regimento Interno (art. 11 do RIALES) define o líder como o porta-voz de uma representação partidária e o seu intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Assembleia Legislativa. Sua escolha deve ser comunicada à mesa, no início de cada legislatura, ou após a criação de bloco parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação partidária ou do bloco parlamentar, não sendo permitido acúmulo de liderança.

A cada grupo de três deputados da representação partidária cabe a indicação, pelo líder, de um vice-líder. Todos os partidos com representação na Assembleia Legislativa têm direito à liderança. Comumente, o governador do Estado indica um deputado estadual para líder do governo.

O líder tem a prerrogativa de fazer uso da palavra em defesa da respectiva linha política, no período do grande expediente; participar dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a

votação ou requerer verificação desta; encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do plenário para orientar a sua bancada; indicar à mesa os membros da bancada para compor as comissões e substituí-los na forma regimental; propor e participar das reuniões de líderes ou do colégio de líderes; solicitar urgência; e organizar a agenda conjuntamente com o presidente da ALES.

A representação de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, pode constituir bloco parlamentar, sob liderança comum. Mas só é admitida a formação de bloco parlamentar se composto por não menos de dez por cento dos membros da Assembleia Legislativa. O bloco parlamentar tem existência circunscrita à legislatura, devendo o ato de sua criação e as alterações posteriores serem apresentados à mesa para registro e publicação. O partido integrante de um bloco parlamentar não pode fazer parte de outro concomitantemente. E as lideranças dos partidos que se coligarem em blocos parlamentares perdem suas prerrogativas de lideranças individuais.

3.3 O processo legislativo estadual

Segundo Holthe (2010), “o processo legislativo consiste no conjunto de atos (iniciativa, discussão, votação, sanção, promulgação e publicação) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das espécies normativas” prescritas na Constituição Federal no art. 59 e na Constituição Estadual do Espírito Santo no art. 61. No âmbito regional, o processo legislativo compreende a elaboração de atos normativos primários, como as emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; decretos legislativos e resoluções.

As emendas à Constituição objetivam a alteração do texto constitucional estadual, no qual são definidas a organização do Estado e a dos poderes, e requer a aprovação de, no mínimo, um terço dos membros da casa parlamentar capixaba (art. 62, I, da CEES). Às leis complementares são reservadas determinadas matérias de maior importância que demandam um *quórum* especial para sua aprovação, consistente na maioria absoluta dos membros do parlamento (art. 68, da CEES). A Constituição Estadual estabelece taxativamente as matérias que somente podem ser reguladas por meio de lei complementar, dentre elas (art. 68, I, CEES): lei do sistema financeiro e do sistema tributário estadual; lei de organização judiciária; estatuto e lei

orgânica do Ministério Público; lei orgânica do Tribunal de Contas; lei orgânica da Procuradoria-Geral do Estado; lei orgânica da Defensoria Pública; estatuto e lei orgânica do Magistério Público; estatuto dos funcionários públicos civis do Estado; estatuto e lei orgânica da Polícia Civil; estatuto e lei orgânica da Polícia Militar; e Estatuto e Lei Orgânica do Corpo de Bombeiros Militar.

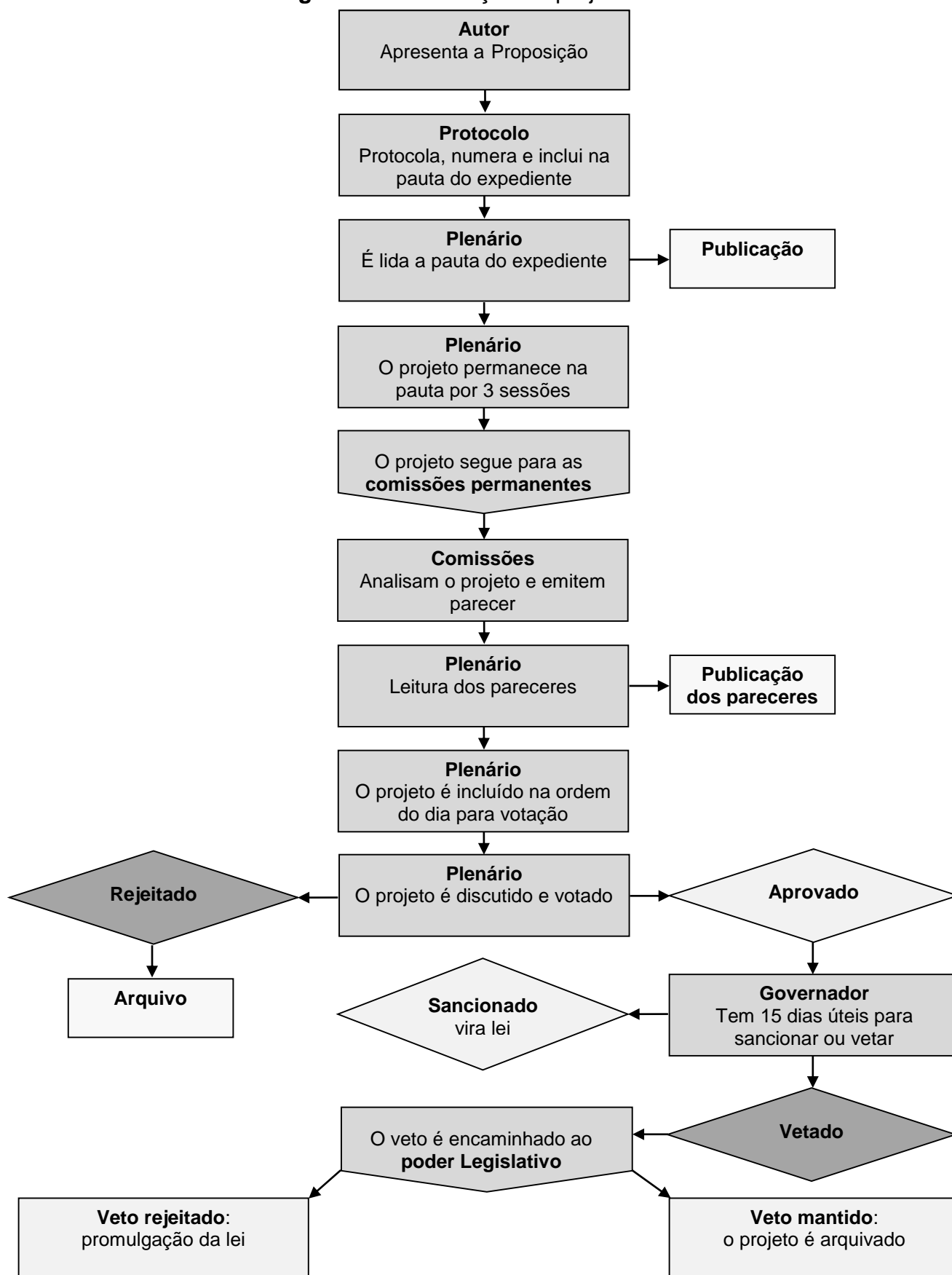
Já as leis ordinárias são os atos normativos típicos, a espécie normativa regra que exige somente um *quórum* simples de maioria relativa para sua aprovação.

Além de ser um instrumento por meio do qual o Estado elabora normas jurídicas, o processo legislativo é uma atividade essencial na análise do processo decisório de políticas, visto que se desenvolve com uma certa previsibilidade pautando e regando a interação e conflitos políticos entre o Executivo e Legislativo.

Mas do ponto de vista funcional, o processo legislativo é um conjunto de atos preordenados regidos por um sistema de mecanismos normativos instituído pela casa legislativa, cujo trâmite pode ser observado no Fluxograma 1, que descreve as etapas percorridas por um projeto de lei ordinária na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES).

No próximo capítulo, será traçado de forma sintética o quadro político no Espírito Santo no século XXI, bem como a composição da administração e base de sustentação do governo Casagrande em 2011 e do governo Paulo Hartung em 2015.

Fluxograma 1: Tramitação de projeto de lei na ALES



Fonte: Elaboração própria a partir das regras contidas na CEES e RIALES

4 O QUADRO POLÍTICO NO ESPÍRITO SANTO E A CONSTRUÇÃO DA EQUIPE DE GOVERNO EM 2011 E 2015

No presente capítulo fez-se uma sucinta reconstituição histórica da política capixaba no início do século XXI, período que se inicia com uma crise política e institucional, mas que é superada a partir de 2003, encetando uma nova fase de aparente estabilidade política.

Também neste capítulo foi dado destaque aos governantes e as suas equipes de governo, mediante breve elaboração do perfil social e trajetória política de Casagrande e Hartung, enfatizando ainda o processo de composição da administração em 2011 e 2015 e a obtenção de maioria parlamentar.

4.1 O contexto político do Espírito Santo no limiar do século XXI

No início da última década do século passado, o Espírito Santo encontrava-se assolado por uma grave crise política que também se espalhou aos domínios ético, institucional e financeiro (SIMÕES, 2014).

Os três governos estaduais antecessores ao da gestão Paulo Hartung (2003-2011), Albuíno Cunha Azeredo (1991-1995), Vitor Buaiz (1995-1999) e José Inácio Ferreira (1999-2003) terminaram seus mandatos com forte desaprovação da população capixaba (COLBARI, 2014):

O desajuste nas contas públicas, os atrasos de pagamento do funcionalismo, as denúncias de corrupção, os indicadores de violência, entre outros, foram fatores que abalaram a popularidade e a autoridade dos governadores e interferiram nas possibilidades de desenvolvimento do estado. O definhamento da legitimidade obtida nas urnas aumentou o custo político inerente ao processo decisório, forçou alianças indesejáveis, estimulou a política no “varejo” e fragilizou a credibilidade do governo, além de favorecer a erosão das virtudes políticas (COLBARI, 2014, p. 28)

No governo José Inácio Ferreira (1999-2003), além de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Propina instalada, em 2002, na Assembleia Legislativa do Espírito Santo para apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos, bem como suposto esquema de corrupção e de superfaturamento de obras públicas, de troca de favores e enriquecimento ilícito, após denúncia do ex-

prefeito de Cachoeiro de Itapemirim, Theodorico Ferraço (PTB), formalizada perante a Procuradoria-Geral da República, houve requerimento de *impeachment*, em 2001, protocolado por partidos da oposição visando o impedimento do ex-governador (TOMAZELLI, 2011).

Além de denúncias de corrupção, o ex-governador José Ignácio Ferreira (PSDB-ES) foi acusado de desvio de dinheiro público para campanha eleitoral de 1998, por ter sacado a descoberto a cifra de R\$ 3,7 milhões do Banco do Estado do Espírito Santo S/A (BANESTES) para cobrir despesas contraídas durante essa disputa eleitoral (MEIRELES, 1999).

Ademais, o ex-tesoureiro da campanha eleitoral (1998) de José Ignácio Ferreira, Raimundo Benedito de Souza Filho, conhecido como Bené, é preso em 2001, porque

[...] abriu em 1998 conta na Coopetfes para movimentar caixa dois. Em 2000, lá foi aberta conta da Secretaria de Educação para manter as transações. Até a quebra da Coopetfes, em 2001, as contas receberam empréstimos de R\$ 19,7 milhões e até imóveis de Ignácio Bené pagou. Cooperativas ligadas aos repasses caíram em descrédito e fecharam. Bené foi condenado em agosto de 2010 por crime de sonegação. Cumpre regime semiaberto em Vila Velha e trabalha em corretora de seguros (TOMAZELLI, 2011, p. 1)

Forçado a exonerar secretários e auxiliares – como seu cunhado Gentil Antônio Ruy, demitido da Secretaria de Governo, e a própria primeira-dama, Maria Helena Ruy Ferreira, destituída da Secretaria de Trabalho e Ação Social¹⁷ – pelo envolvimento em denúncias de corrupção, José Ignácio perdeu o apoio de sua base política na Assembleia Legislativa e “acabou virando presa fácil de seus próprios aliados” (MEIRELES, 1999, p. 1).

De fato, os membros de seu próprio partido, o PSDB, o denunciaram: o vice-governador Celso Vasconcellos (PSDB) apresentou na Procuradoria-Geral da República um dossiê contendo a movimentação financeira do caixa 2 da campanha de Inácio (MEIRELES, 1999); e o grupo político ligado ao senador Paulo Hartung (PSDB) entregou à *Revista ISTOÉ* extratos bancários que comprometeram o ex-governador (MEIRELES, 1999).

¹⁷ De acordo com a Agência Estado (02 jul. 2001), outros secretários também foram demitidos: Rodrigo Stefenoni (Chefia de Gabinete) Sebastião Maciel de Aguiar (Cultura e Esportes), Marcelo Morgado Horta (Reforma e Desburocratização do Estado), Luiz Carlos Nunes (Segurança) e Antônio Carlos Pimentel (Procuradoria-Geral do Estado).

Acuado pelo presidente da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, ex-deputado José Carlos Gratz (PFL), banqueiro do jogo do bicho “que entrou na política com o propósito de se tornar o principal cacique do Estado” (MEIRELES, 1999, p. 1), o ex-governador José Inácio Ferreira é ludibriado por Gratz, que faz, segundo a imprensa capixaba, um jogo duplo: “defende o aliado em público enquanto nos bastidores fornece munição contra ele” (MEIRELES, 1999, p. 1).

Gratz e o ex-diretor-geral da Assembleia, André Nogueira, tomam “de assalto o governo e [...] [passam] a mandar no Estado” (TOMAZELLI, 2011, p. 1). Ambos são posteriormente presos por envolvimento no crime organizado e em improbidade administrativa, mas enquanto exerceram o comando do Legislativo capixaba, Ignácio teve que ceder às suas pressões para não ser impedido de governar (MEIRELES, 2001).

Demais disso, segundo Simões (2014), durante o governo José Ignácio Ferreira (1999-2003)

Foi constituído o Fórum Reage ES que encaminhou o pedido de intervenção federal nos poderes Executivo e Legislativo – denotando a intensidade que as crises continuadas haviam adquirido mediante a atuação do crime organizado. O resultado final da decisão federal, após a aprovação da intervenção, foi a formação da Missão Especial, sob a coordenação do ministério da Justiça. Foram caracterizados os três braços do crime organizado no estado: “financeiro”, “político” e “armado” – ainda em julgamento (SIMÕES, 2014, p. 163).

Na verdade, o pedido de intervenção federal no Estado do Espírito Santo foi impetrado pela OAB/ES e aprovado pelo antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), atual Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), mas foi arquivado pelo ex-Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro. Nada obstante, em julho de 2002, o governo federal, por meio de decisão do ex-Ministro da Justiça Paulo de Tarso Ribeiro, constituiu a Missão Especial de Combate ao Crime Organizado no Espírito Santo, composta por 192 (cento e noventa e dois) integrantes oriundos de vários órgãos federais, como Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal do Brasil, dando início assim a

[...] uma série de medidas especiais federais de combate ao crime organizado no Estado do Espírito Santo, o que foi feito após constatação de que o nível de degeneração das instituições públicas estaduais ultrapassou os limites suportáveis pela sociedade. A corrosão deste Estado se deu através da

atuação de pessoas e de grupos que, de maneira sistemática, nas últimas duas décadas, utilizam-se de meios condenáveis para viabilizar interesses particulares, legitimando, com isso, práticas e organizações criminosas (SILVEIRA, 2003, p. 1).

Como bem sintetizou Silveira (2003), em um ano de atuação a Missão Especial enfrentou inúmeras dificuldades, como

[...] a execução do primeiro prisioneiro da Missão, Manoel Correia da Silva Filho, réu-colaborador, testemunha contra o coronel da Polícia Militar Walter Gomes Ferreira, que é considerado o chefe do braço armado do crime organizado [...] – e o assassinato do – [...] juiz da Vara de Execuções Penais, o aguerrido integrante da Missão Especial, Alexandre Martins de Castro Filho (SILVEIRA, 2003, p. 1).

Silveira (2003, p. 1) complementa arrolando outras ações da Missão Especial: transferência do coronel da reserva da Polícia Militar, Walter Gomes Ferreira, “considerado ‘o braço armado’ do crime organizado”, para a Casa de Prisão Especial do Rio Branco, no Acre; detenção do empresário Carlos Guilherme Lima, “considerado o ‘gerente financeiro’ do crime organizado”, no presídio de segurança máxima Mosesp II, em Viana/ES; prisão de José Carlos Gratz, “considerado o ‘braço político’ do crime”; prisão do empresário e ex-policia militar Sebastião Pagotto, “sob acusação de ter sido o mandante do assassinato do advogado Marcelo Denadai, ocorrido em abril/2002”; sequestro dos bens do ex-governador José Ignácio Ferreira, de sua mulher, Maria Helena Ruy Ferreira, do cunhado e ex-secretário Gentil Antônio Ruy, e do ex-coordenador da campanha eleitoral de 1998, Raimundo Benedito de Souza Filho (Benê); o afastamento a pedido da Procuradoria-Geral da República, por determinação do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, “do exercício de suas funções os deputados estaduais reeleitos Sérgio Borges, José Tasso, Gilson Amaro, Marcos Gazzani, Fátima Couzi e Luís Carlos Moreira”.

Com o governo fragilizado e diante de uma crise política local sem precedentes que paralisa a administração pública estadual, as manifestações sociais e a oposição ao governo se ampliam. Abandonado pelo PMDB e ameaçado de expulsão pelo seu partido, o PSDB, José Ignácio Ferreira se filia ao “obscuro PTN” (MEDEIROS, 2010), perdendo de vez seu capital político para concorrer à reeleição em 2002.

Com a implosão e derrocada do bloco parlamentar capitaneado pelo ex-deputado José Carlos Gratz, enfraquecimento do ex-governador José Ignácio,

desagregação do governo e desequilíbrios das contas públicas que não mais permitem concessões e benesses a políticos, a oposição cresce e um novo arranjo político-partidário se delinea, incentivando a construção de novas alianças e coligações partidárias, pretendendo viabilizar candidaturas majoritárias capazes de concorrer ao cargo de governador do estado do Espírito Santo, como é o caso do senador Paulo Hartung, que migra do PSDB para o PPS e depois para o PSB para concorrer ao governo do estado, desvinculando-se do partido que lançara, em 1998, José Ignácio Ferreira.

Após tantos anos convivendo em um ambiente de crise, com instituições políticas com essas características deletérias, os capixabas elegeram Hartung para governador em 2002, já que esse sintetizou sua candidatura prometendo combater o crime organizado, restaurar a governabilidade no Espírito Santo e promover o desenvolvimento do Estado.

Como governador, Hartung equacionou as finanças estaduais e construiu uma base de apoio ao seu governo. Administrou o Estado do Espírito Santo de 2003 a 2011 utilizando-se da tecnocracia e do modelo de gestão pública gerencialista, conformando-se ao projeto neoliberal orientado pela burguesia.

Aproveitando-se das verbas advindas da compensação dos *royalties* do petróleo e da composição com um PT lulista já absorvido pelos ideários neoliberais e utilizando-se de um discurso de combate ao crime organizado, Paulo Hartung consolidou sua hegemonia política nas demais instituições regionais, notadamente na Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas, expurgando do núcleo de poder local políticos considerados fisiológicos, que atuavam consoante o *modus operandi* da política capixaba dos anos 1990.

Em 2006, o governo Hartung teve sua pior crise – as “masmorras” –, com repercussão inclusive na área externa: a atuação de traficantes de drogas em presídios capixabas impôs a vinda ao Estado da Força Nacional. Mas esse episódio não abalou de todo a popularidade de Hartung, que foi reeleito governador nesse mesmo ano no primeiro turno com 77,27% dos votos válidos.

Conforme Simões (2014), muito dessa vitória se deve ao fato de que para debelar a crise institucional que grassava o Espírito Santo no início dos anos 2000, em nome da “união e unidade”, Hartung “destruiu a diversidade política. Minou a vitalidade das instituições e sepultou a oposição” (SIMÕES, 2014, p. 389). Em outras palavras: esse processo de governabilidade implementado por Hartung “(..) teceu e

culminou com a conformação de um modelo estadual de unanimidade – atrofiador da democracia” (SIMÕES, 2014, p. 263).

E é nesse cenário de “unanimidade”, que Casagrande se lança candidato a governador do Espírito Santo, em 2010, tendo Hartung como o seu grande aliado. Casagrande sai vitorioso nas eleições de 2010 já no primeiro turno, com 82,30% dos votos válidos.

O governo Casagrande foi, em parte, uma continuidade da gestão anterior, montando sua equipe com nomes indicados por Hartung. Da mesma forma que Hartung, fez um governo divorciado da população, centrando suas atenções no desempenho econômico, não havendo significativas melhoras no campo social (SIMÕES, 2014).

Como explica Simões (2014), Casagrande deu seguimento ao projeto de Hartung acentuando o contraste “entre a economia, o social e a política”, definindo e controlando os movimentos sociais, estabelecendo um “governo estadual forte”, efetuando o “desmonte de práticas democráticas” (SIMÕES, 2014, p. 391) por meio do

[...] elogio desmedido ao governante, e até a reverência, rege a política no Espírito Santo. É a senha para acessá-lo. Debate plural e crítica consistente estão em baixa. O “diálogo” prometido há dois anos, e que parecia que atenuaria o “culto à personalidade”, acabou no “nós com nós”. O que não segue a linha oficial é apartado. A disputa no voto é tida como maléfica. Só vale ganhar. Busca-se chapa única em tudo. Articula-se exaltação ao governante com paz de cemitério na sociedade – impactando as instituições (SIMÕES, 2014, p. 391).

Entretanto, em 2014, Hartung rompe com Casagrande lançando-se antecipadamente na disputa para governador do Estado a fim de frear o crescimento de seu novel adversário político.

Segundo a imprensa virtual capixaba, Hartung vence no segundo turno das eleições desconstruindo a imagem de Casagrande como gestor, montando uma farsa que o atinge certamente (SÉCULO DIÁRIO, 2015a).

De acordo com esse meio de comunicação, o perfil fechado do PSB no Espírito Santo, o fraco desempenho da sigla no Estado, sobretudo no interior, e o abandono de antigos aliados de Casagrande, especialmente prefeitos, em prol de Hartung, foram alguns dos motivos, do insucesso do ex-governador (SÉCULO DIÁRIO, 2014a).

Conforme esse jornal virtual, Casagrande avaliou sua derrota ao compromisso firmado com Hartung, em 2010, de realização de um governo compartilhado (SÉCULO DIÁRIO, 2014b). Mas apesar dos embates políticos travados entre esses atores, suas gestões são muito semelhantes, havendo muito mais uma continuidade do que mudança, até mesmo porque ambos se articulam com o seguimento empresarial capixaba, do qual tiram o apoio técnico-político e o financiamento de campanha. E isso é demonstrado no atual governo Hartung (2015-2019), onde 40% dos secretariados são da era Casagrande, conforme será apontado no Quadro 19. Portanto, a fictícia “crise” montada na campanha de 2014 por Hartung não se sustenta quando verificamos que grande parte dos gestores e formadores dessa “crise” – ou seja, aqueles que antes não eram dotados de requisitos técnicos para administrar o Estado – são hoje integrantes do novo governo (2015-2019). Ademais, conforme noticia o Jornal Século Diário:

Os números do Demonstrativo do Resultado Primário confirmam que Hartung e equipe “fabricaram” deliberadamente um discurso apocalíptico para desconstruir a gestão do governo do PSB. As finanças herdadas de Casagrande não estavam desorganizadas, como alegou Hartung, tampouco a saúde financeira do Estado justifica a estagnação abrupta dos investimentos do atual governo (SECULODIÁRIO, 2015a, p. 01).

A seguir são traçados brevemente os perfis sociais e as trajetórias políticas de Casagrande e Hartung.

4.2 Perfil social e breve trajetória política de José Renato Casagrande

José Renato Casagrande nasceu em Castelo, cidade do interior do Espírito Santo, em 3 de dezembro de 1960. Filho de Augusto Casagrande e Anna Venturim Casagrande, ambos descendentes de italianos, Casagrande é casado com Maria Virgínia Fernandes Moça Casagrande, com quem tem dois filhos: Victor e Milla. O Quadro 4 apresenta seu perfil social.

Quadro 4: Perfil social de José Renato Casagrande

PERFIL SOCIAL	JOSÉ RENATO CASAGRANDE
Gênero	Masculino
Cor da pele	Branca
Estado civil	Casado
Nível de escolaridade	Superior completo
Formação profissional	Engenheiro florestal e advogado
Base eleitoral	Região metropolitana e interiorana
Localismo	Nasceu no mesmo Estado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Casagrande levantados pelo autor.

Casagrande formou-se em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Viçosa (1983) e em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (1991). Foi como estudante universitário que ingressou na política, atuando no movimento estudantil como dirigente do Centro Acadêmico da Universidade Federal de Viçosa, período em que se filiou ao PCB.

De volta à sua terra natal, Casagrande assume o cargo de Secretário de Obras e Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Castelo, entre 1984 e 1987, período em que foi filiado do PMDB.

Em 1987, Casagrande filia-se ao PSB, seu atual partido. Elege-se, em 1990, deputado estadual (1991-1994), tornando-se vice-governador de 1995 a 1998, período em que também assume o cargo de Secretário de Estado de Agricultura.

Candidata-se a governador do Espírito Santo, em 1998, tendo obtido o terceiro lugar no pleito. Entre 1999 a 2001 exerce o cargo de Secretário de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal da Serra, integrando também o Conselho Estadual de Meio Ambiente e presidindo a Associação Nacional de Municípios de Meio Ambiente (ANAMMA).

Elege-se, em 2002, deputado federal (2003-2006), tendo sido líder da bancada do partido na Câmara dos Deputados em 2005 e 2006. Em 2006, elege-se Senador (2007-2010), obtendo 62% dos votos válidos, a maior votação até então registrada no Estado.

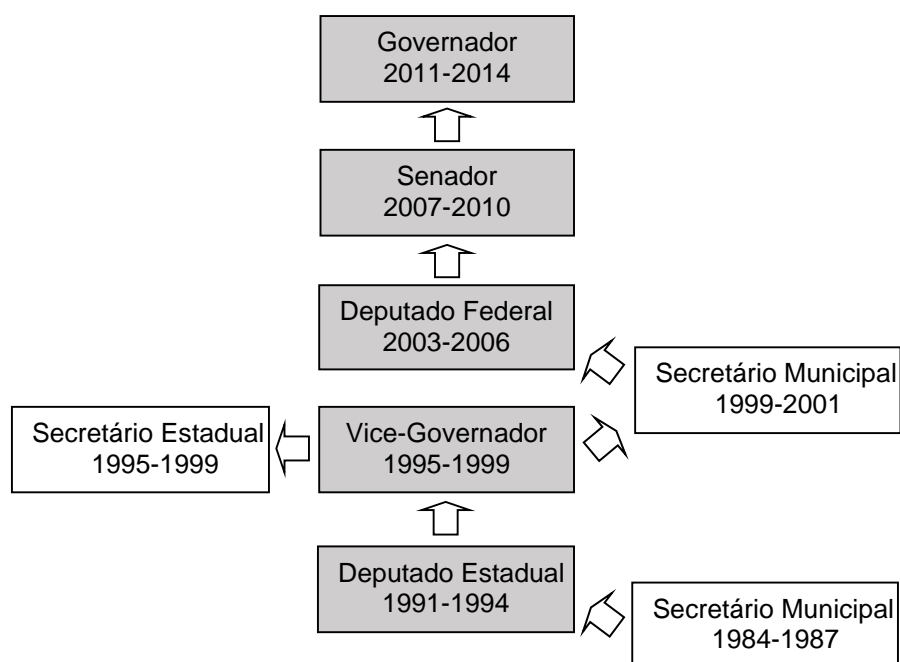
Em 2010, elege-se governador do Estado do Espírito Santo (2010-2014), sendo eleito no primeiro turno com 82,30% dos votos válidos. Disputa a reeleição para governador do Espírito Santo, em 2014, obtendo 39% dos votos válidos no segundo

turno, sendo por isso derrotado pelo atual governador Paulo Hartung, que teve 53% dos votos válidos.

Em 2015, passa a presidir a Fundação João Mangabeira, uma entidade vinculada ao PSB para formação política e formulação de políticas públicas. Nesse mesmo ano assume o cargo de Secretário-Geral do PSB.

Com base no modelo construído por Miguel (2003, p. 117), apresentamos no Fluxograma 2 a estrutura da carreira política de Renato Casagrande, na qual se denota uma hierarquização na ocupação dos cargos eletivos, demonstrando que ele foi alcançando gradativa e progressivamente as posições de maior destaque político até ascender ao topo da carreira política em âmbito estadual. Desse modo, podemos definir a sua carreira política como do tipo progressiva.

Fluxograma 2: Estrutura da carreira política de José Renato Casagrande



Nota do Autor: As caixas em cinza indicam cargos eletivos

No Quadro 5 apontamos os principais cargos (eletivos e não eletivos) e participações em direção em outras instâncias de poder (não estatal) ocupados por Casagrande, revelando a construção de seu capital político.

Vale lembrar que capital político pode ser entendido como o reconhecimento social que permite que os candidatos sejam aceitos pela sociedade como atores políticos melhor capacitados para representar e desempenhar as funções públicas (MIGUEL, 2003). Para Maluf (2010), o capital político

Pode ser construído ao longo da militância do partido político, mas ser acumulado em arenas circunvizinhas à política, como em um sindicato ou um órgão de representação de classe. Por vezes, esse capital vem de fora da política, ou seja, é convertido a partir de outra atividade que lhe deu credibilidade, prestígio (MALUF, 2010, p. 47)

Quadro 5: Cargos ocupados por José Renato Casagrande

CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS		CARGOS PÚBLICOS NÃO ELETIVOS	PARTICIPAÇÃO EM DIREÇÃO EM OUTRA INSTÂNCIA DE PODER
No Poder Legislativo	No Poder Executivo		
Deputado Estadual (1991-1994)	Governador (2011-2014)	Secretário Municipal (1984-1987)	Diretório dos Estudantes UFV (1983)
Deputado Federal (2003-2006)	Vice-Governador (1995-1999)	Secretário Estadual (1995-1999)	Associação Nacional de Municípios de Meio Ambiente (1999)
Senador (2007-2010)	-	Secretário Municipal (1999-2001)	Fundação João Mangabeira (2015-?)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Casagrande levantados pelo autor.

O Quadro 6 expõe a situação política de Casagrande em relação ao critério eleição/reeleição, indicando a inexistência de reeleição para cargos eletivos.

Quadro 6: Situação política de Casagrande em relação à eleição/reeleição em cargos eletivos

CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS	SITUAÇÃO
Deputado Estadual (1991-1994)	Eleito pela primeira vez
Vice-Governador (1995-1999)	Eleito pela primeira vez
Deputado Federal (2003-2006)	Eleito pela primeira vez
Senador (2007-2010)	Eleito pela primeira vez
Governador (2011-2014)	Eleito pela primeira vez

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Casagrande levantados pelo autor.

Já o Quadro 7 revela os períodos de vacância eleitoral de Casagrande, isto é, os períodos no qual esse ator político não ocupou qualquer cargo eletivo.

Quadro 7: Períodos de vacância eleitoral de Casagrande

INTERVALO DE VACÂNCIA ELEITORAL	PERÍODOS DE VACÂNCIA ELEITORAL
Entre o fim do mandato de vice-governador e o início do mandato de deputado federal	1999-2003
Após o mandato de governador até os dias atuais	2015-?

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Casagrande levantados pelo autor.

O Quadro 8 exhibe as idades em que Casagrande assumiu os cargos eletivos, comprovando a progressividade de sua carreira política e sugerindo que as idades e as experiências políticas foram fatores importantes na competição para a assunção a esses cargos.

Quadro 8: Idades em que Casagrande assumiu os cargos eletivos

CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS	IDADE
Deputado Estadual (1991-1994)	31 anos
Vice-Governador (1995-1999)	35 anos
Deputado Federal (2003-2006)	43 anos
Senador (2007-2010)	47 anos
Governador (2011-2014)	51 anos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Casagrande levantados pelo autor.

No Quadro 9 mostra o trânsito entre legendas realizada por Casagrande, apontando uma pequena migração partidária.

Quadro 9: Filiações partidárias de Casagrande

PARTIDOS	PERÍODO DE MILITÂNCIA
PCB	1982-1983
PMDB	1984-1987
PSB	1987-2015

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Casagrande levantados pelo autor.

O Quadro 9 aponta as mudanças de agremiações partidárias de Casagrande, demonstrando pouca volubilidade desse ator político, que construiu sua trajetória transitando entre partidos considerados de esquerda (PCB e PSB), tendo uma pequena passagem em uma agremiação de centro (PMDB)¹⁸.

Em síntese, a análise dos dados coletados revela que a experiência em cargos eletivos e não eletivos, tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo, assim como a experiência política e características pessoais de Casagrande foram fundamentais para a conquista de uma posição de destaque na política capixaba.

Os dados também apontam que, do ponto de vista da ocupação de cargos públicos eletivos, a trajetória política de Casagrande é mais modesta do que a de Paulo Hartung, conforme restará constatado a seguir.

4.3 Perfil social e breve trajetória política de Paulo César Hartung Gomes

Paulo César Hartung Gomes nasceu em Guaçuí, interior do Espírito Santo, em 21 de abril de 1957. Filho de Paulo Pereira Gomes e Lilian Aparecida Hartung Gomes, Hartung é casado com a psicanalista Cristina Gomes e é pai de dois filhos: Gabriel, economista, e Júlia, jornalista. O Quadro 10 apresenta seu perfil social.

Quadro 10: Perfil social de Paulo Hartung

PERFIL SOCIAL	PAULO HARTUNG
Gênero	Masculino
Cor da pele	Branca
Estado civil	Casado
Nível de escolaridade	Superior completo
Formação profissional	Economista
Base eleitoral	Região metropolitana
Localismo	Nasceu no mesmo estado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Paulo Hartung levantados pelo autor.

¹⁸ De acordo com Assis (1997, p. 82), os principais partidos brasileiros são classificados por ideologia em: a) esquerda (PT, PDT, PCB, PPS, PC do B, PSB e PSTU); b) centro: PMDB e PSDB; c) direita: PFL (atual DEM), PTB, PPR, PRN e PP.

Formado em economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Paulo Hartung militou no movimento estudantil entre 1976 e 1981, tendo sido presidente do Diretório Central dos Estudantes da UFES após sua abertura, em 1978, depois de dez anos de fechamento pelo regime militar. Dirigente do Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partidão, atuou, em 1979, na reorganização da União Nacional dos Estudantes (UNE), não conseguindo, porém, fazer seu sucessor no DCE, opondo-se aos grupos de tendência vinculados à formação do Partido dos Trabalhadores (PT).

Em 1982, Hartung filia-se ao PMDB e lança sua candidatura a deputado estadual. Elege-se a deputado estadual com 25 anos de idade, iniciando sua trajetória parlamentar na Assembleia Legislativa (1983 a 1986). Reelege-se, em 1986, a deputado estadual (1987 a 1990), participando da elaboração da Constituição Estadual, em 1989, e se destacando na defesa do meio ambiente. Filia-se ao PSDB, em 1988.

Elege-se, em 1990, a deputado federal (1991 a 1994), obtendo a maior votação do Município de Vitória. Como deputado federal ocupa a vice-liderança do PSDB na Câmara dos Deputados, tendo sido também membro da Comissão Mista de Orçamento.

Concorre, em 1992, à Prefeitura de Vitória, ocupando o cargo de prefeito entre os anos de 1993 e 1996. Participa, em 1997, nos Estados Unidos, a convite da Embaixada daquele país, de um programa de estudo sobre administração pública e sistema político. Após seu retorno ao Brasil, assume, em 1997, a Diretoria de Desenvolvimento Regional e Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em 1998, com 41 anos de idade, Hartung lança-se como candidato ao Senado Federal, sendo eleito com a maior votação até então registrada no Espírito Santo (780 mil votos). Filia-se, em 1999, ao PPS, e, em 2001, ao PSB.

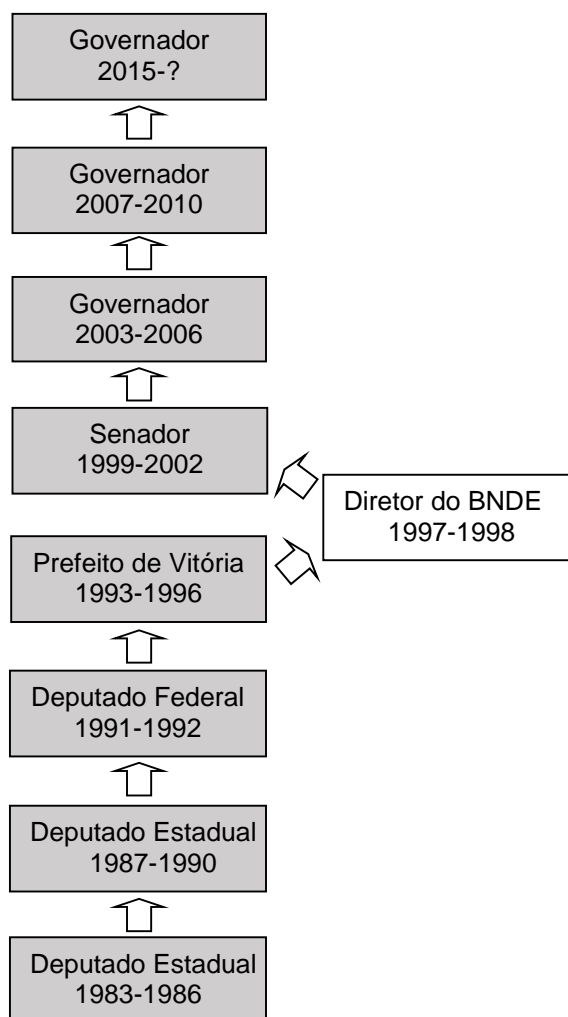
Candidata-se a governador do Espírito Santo, em 2002, sendo eleito no primeiro turno com 54% dos votos válidos. Reelege-se a governador do estado, em 2006, no primeiro turno com 77,27% dos votos válidos.

Após deixar o governo, em 2011, passa a proferir palestras e a atuar como economistas e consultor.

Concorre novamente ao governo do Estado, em 2014, sendo eleito no segundo turno com 53,44% dos votos válidos.

Também com base no modelo construído por Miguel (2003, p. 117), apresentamos no Fluxograma 3 a estrutura da carreira política de Paulo Hartung, na qual verificamos uma hierarquização na ocupação dos cargos eletivos, denotando que Hartung foi alcançando gradativa e progressivamente as posições de maior destaque político até ascender ao topo da carreira política em âmbito estadual. Logo, podemos definir a sua carreira política como do tipo progressiva.

Fluxograma 3: Estrutura da carreira política de Paulo Hartung



Nota do Autor: As caixas em cinza indicam cargos eletivos

No Quadro 11 expomos os principais cargos (eletivos e não eletivos) e participações em direção em outras instâncias de poder (não estatal) ocupados por Hartung, afigurando a construção de seu capital político.

Quadro 11: Cargos ocupados por Paulo Hartung

CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS		CARGOS PÚBLICOS NÃO ELETIVOS	PARTICIPAÇÃO EM DIREÇÃO EM OUTRA INSTÂNCIA DE PODER
No Poder Legislativo	No Poder Executivo		
Deputado Estadual (1983-1986)	Prefeito (1993-1996)	Diretor do BNDE (1997-1998)	Presidente do Diretório Central dos Estudantes UFES (1978-1979)
Deputado Estadual (1987-1990)	Governador (2003-2006)		
Deputado Federal (1991-1992)	Governador (2007-2010)		
Senador (1999-2002)	Governador (2015-?)		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Paulo Hartung levantados pelo autor.

O Quadro 12 mostra a situação política de Paulo Hartung no tocante ao critério eleição/reeleição, na qual percebemos uma reeleição para deputado estadual e para governador imediatamente ao mandato anterior e uma reeleição para governador após interrupção sem ocupação de cargo eletivo.

Quadro 12: Situação política de Paulo Hartung em relação à eleição/reeleição em cargos eletivos

CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS	SITUAÇÃO
Deputado Estadual (1983-1986)	Eleito pela primeira vez
Deputado Estadual (1987-1990)	Reeleito
Deputado Federal (1991-1992)	Eleito pela primeira vez
Prefeito (1993-1996)	Eleito pela primeira vez
Senador (1999-2002)	Eleito pela primeira vez
Governador (2003-2006)	Eleito pela primeira vez
Governador (2007-2010)	Reeleito
Governador (2015-?)	Reeleito após interrupção

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Paulo Hartung levantados pelo autor.

Já o Quadro 13 mostra os períodos de vacância eleitoral de Paulo Hartung, ou seja, os períodos no qual esse ator político não ocupou qualquer cargo eletivo.

Quadro 13: Períodos de vacância eleitoral de Paulo Hartung

INTERVALO DE VACÂNCIA ELEITORAL	PERÍODOS DE VACÂNCIA ELEITORAL
Entre o fim do mandato de prefeito e o início do mandato de senador	1997-1999
Entre o fim do segundo mandato de governador e o início do terceiro mandato de governador	2011-2015

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Paulo Hartung levantados pelo autor.

O Quadro 14 aponta as idades em que Paulo Hartung assumiu os cargos eletivos, comprovando a progressividade de sua carreira política e sugerindo que as idades e as experiências políticas foram fatores importantes na competição para a assunção a esses cargos.

Quadro 14: Idades em que Paulo Hartung assumiu os cargos eletivos

CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS	IDADE
Deputado Estadual (1983-1986)	25 anos
Deputado Estadual (1987-1990)	29 anos
Deputado Federal (1991-1992)	33 anos
Prefeito (1993-1996)	35 anos
Senador (1999-2002)	41 anos
Governador (2003-2006)	45 anos
Governador (2007-2010)	49 anos
Governador (2015-?)	57 anos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Paulo Hartung levantados pelo autor.

O Quadro 15 revela o trânsito entre legendas realizada por Paulo Hartung, indicando uma migração partidária elevada, demonstrando a volubilidade desse ator político que construiu sua trajetória política-eleitoral oscilando entre partidos considerados de centro (PMDB e PSDB) e de esquerda (PPS e PSB)¹⁹.

¹⁹ Conforme classificação dos partidos brasileiros elaborada por Assis (1997, p. 82).

Quadro 15: Filiações partidárias de Paulo Hartung

PARTIDOS	PERÍODO DE MILITÂNCIA
PCB	1978-1982
PMDB	1982-1988
PSDB	1988-1999
PPS	1999-2001
PSB	2001-2005
PMDB	2004-2015

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da biografia de Paulo Hartung levantados pelo autor.

Em suma, a análise dos dados coletados demonstrou que a experiência em cargos eletivos tanto no poder Legislativo quanto no poder Executivo, bem como a experiência política e características pessoais de Paulo Hartung foram fundamentais para a conquista de uma posição de destaque na política capixaba.

Ademais, o carreirismo associado ao personalismo, valorizando a figura do político em detrimento do partido, exprimem a trajetória de Hartung, cuja ascensão política esteve quase sempre imbricada com a ideia de competência, carisma e atributos pessoais (idade, confiabilidade).

Apesar de bem-sucedido em sua carreira política, Paulo Hartung é considerado por parte da imprensa local um político conservador, mas que perpassa a imagem para os eleitores de político moderno, como noticia o Jornal Século Diário:

Hartung, aliás, se considera o avesso da velha política. Ele acha que sua gestão voltada para as elites, especialmente para os grandes empresários, o define como um gestor empreendedor, dinâmico, moderno, que está muito à frente do seu tempo.

Esse perfil que Hartung reivindica para si de gestor público vanguardista, na verdade esconde sua faceta mais obsoleta, que se manifesta no seu estilo de fazer política.

Assim como nos seus dois mandatos anteriores (2003 – 2010), o terceiro governo de Paulo Hartung é calcado no velho conceito de se fazer política, semelhante ao que caracterizou o Coronelismo. Aliás, o termo “velha política” faz menção à República Velha no Brasil (1894 – 1930) (SÉCULO DIÁRIO, 2015b, p. 1).

Hartung também é criticado por direcionar suas administrações em favor da classe empresarial, não se voltando para a resolução dos problemas que afetam a população em geral, conforme anuncia a Agência Congresso:

O ex-governador do ES, Max de Freitas Mauro, ainda filiado ao PTB, disse nesta semana em entrevista ao site Agência Congresso que não se "ilude" com o terceiro mandato do governador Paulo Hartung (PMDB/ES).

Para Max, o peemedebista "deixou muito a desejar" em relação aos problemas enfrentados pela população do Espírito Santo, nos mandatos anteriores.

"Foi um governo muito voltado para as elites do estado, ele esqueceu dos problemas que diz respeito a vida do nosso povo. E pelo que estou vendo, a coisa não vai mudar", disse em Brasília (AGÊNCIA CONGRESSO, 2015, p. 1).

Desse modo, Hartung revela em sua trajetória uma dupla perspectiva ideológica: o do político formado no centro urbano, supostamente simpático aos ideários da esquerda, mas que não se desvincula de sua origem rural de classe média alta conservadora. Assim, duas esferas se articulam em sua trajetória: uma com viés crítico da política tradicional capixaba, apresentando um discurso de "denúncia" direcionado às camadas urbanas, dando o tom e idealizando sua plataforma política-eleitoral; outra, compactuando com os empresários rurais e urbanos, promovedores de suas campanhas, pautando seu *modus operandi* no comando do Executivo.

Como o objetivo da presente dissertação é investigar os padrões de interação Executivo-Legislativo capixaba, comparando o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015), a seguir serão examinadas as composições dessas administrações e suas bases de sustentação perante o Legislativo, com escopo de melhor compreender a relação Executivo-Legislativo capixaba nos períodos investigados.

4.4 Composição da administração e base de sustentação do governo Casagrande (2011)

Cabe assinalar, inicialmente, que para examinar a composição da administração e a base de sustentação dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015) foi investigado o perfil político-partidário de cada secretário nomeado em 2011 e 2015, assim como os dos deputados estaduais eleitos em 2010 e 2014.

Nessa esteira, o Quadro 16 apresenta o secretariado nomeado pelo ex-governador José Renato Casagrande no início de sua gestão (2011), assim como o partido ao qual pertencem os secretários nomeados, sendo o sinal "-" utilizado para indicar aqueles sem ligações evidentes com agremiações político-partidárias, mas

nem por isso podem ser considerados independentes, já que muitos são (ou foram) vinculados ao grupo político de Hartung.

Quadro 16: Secretariado do governo Casagrande (2011)

GOVERNO CASAGRANDE (2011)		
Pasta	Secretariado em 01/2011	Partido
Chefe de Gabinete ²⁰	Valésia Perozini Inácio	PSB
Chefe da Casa Civil	Luiz Carlos Ciciciotti da Cunha	PSB
Chefe da Casa Militar	Helvio Brostel Andrade	PSB
Superintendência Estadual de Comunicação	Sandra Maria Wenersbach Cola	-
Secretaria de Governo	Robson Leite Nascimento	-
Gestão e Recursos Humanos	José Eduardo Faria de Azevedo	-
Fazenda	Maurício César Duque	PSB
Economia e Planejamento	Guilherme Henrique Pereira	PSB
Desenvolvimento Econômico	Márcio Félix Carvalho Bezerra	-
Ações Estratégicas	André Garcia	-
Controle e Transparência	Ângela Maria Soares Silveiras	-
Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca	Enio Bergoli da Costa	-
Transportes e Obras Públicas	Fábio Ney Damasceno	PMDB
Educação	Klinger Marcos Barbosa Alves	-
Saúde	Tadeu Marinho	PSB
Assistência Social e Direitos Humanos	Rodrigo Coelho	PT
Cultura	José Paulo Viçosi	PSB
Esporte e Lazer	Vanderson Alonso Leite	PR
Turismo	Antonio Alexandre dos Passos Souza	PT
Meio Ambiente	Paulo Ruy Valim Carnelli	-
Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano	Iranilson Casado Pontes	PDT
Segurança Pública	Henrique Herkenhoff	-
Sistema Penitenciário e Medidas Socioeducativas	Angelo Roncalli de Ramos Barros	-
Procuradoria Geral do Espírito Santo	Rodrigo Marques de Abreu Júdice	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo e TSE

Na montagem de seu secretariado, Casagrande optou, em 2011, por um secretariado híbrido: parte com vínculos partidários, e a outra parcela com um perfil técnico sem filiação partidária, porém com vínculos políticos.

²⁰ A Chefia de Gabinete não tem o *status* de secretaria dentro da estrutura do governo do Estado do Espírito Santo, mas foi inserida neste Quadro em razão de sua importância estratégica, política e administrativa, no âmbito estadual, exercendo a atribuição de articulação político-institucional.

Ao PSB foi reservado o chamado “núcleo duro”, ou seja, as secretarias mais próximas ao chefe do Executivo estadual: Chefe de Gabinete, Casa Civil, Planejamento, Fazenda, além da pasta de Cultura e Saúde.

Aos partidos da base aliada foi feita a seguinte repartição: ao PMDB, a pasta do Transportes e Obras Públicas; ao PDT, o Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano; ao PT, as pastas do Turismo e da Assistência Social e Direitos Humanos; ao PR, o Esporte.

A cota do grupo de Hartung (PMDB) ficou assim distribuída: manteve-se os secretários de Desenvolvimento e de Agricultura e a diretoria do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), além de angariar as secretarias de Gestão e Recursos Humanos e de Controle e Transparência e as presidências da Cesan, do Banestes e do Bandes.

Casagrande também beneficiou dirigentes de partidos em seu governo: Sidnéia Fontana, presidente regional do PV, assumiu o cargo de assessora técnica da Casa Civil; Danilo Juffo, presidente regional do PHS, ficou com a diretoria-adjunta da Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial (Suppin); e Chico Donato, secretário-geral do PMDB no Espírito Santo, foi nomeado assessor especial da Secretaria de Governo.

Demais disso, com o ingresso de Vanderson Alonso Leite (mais conhecido como Vandinho), do PR, no alto escalão do governo Casagrande, favoreceu o PP, já que o primeiro suplente da coligação era Nilton Baiano, que assumiu a vaga na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, em 2011, como deputado estadual.

Além do secretariado, Casagrande nomeou, em janeiro de 2011, os seguintes diretores de órgãos e estatais: Tereza Maria Sepulcri Netto Casotti, Departamento de Estrada e Rodagem do Espírito Santo (DER-ES); João Felício Scárdua, Departamento Estadual de Trânsito (Detran-ES); Aladim Fernando Cerqueira, Instituto Estadual do Meio Ambiente (Iema); Evair Vieira de Melo, Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper); Anilton Salles Garcia, Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes); Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); Léo Carlos Cruz, Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Centurb-GV); Neivaldo Bragato, Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan); Bruno Pessanha Negris, Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes); João Guerino Balestrassi, Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes).

No mesmo período, Casagrande deu posse ainda ao coronel Anselmo Lima, Comandante Geral da Polícia Militar do Espírito Santo; coronel Fronzio Calheira Mota, Comandante Geral do Corpo de Bombeiros; e coronel Dejanir Braz Pereira da Silva, Corregedor-geral da Polícia Militar do Espírito Santo.

Por outro lado, em janeiro de 2011, tal qual o governo anterior, quase toda a Assembleia Legislativa do Espírito Santo constituía a base governista. Entretanto, em fevereiro de 2011, o DEM, o único partido até então oposicionista, se uniu à bancada governista chegando-se assim à unanimidade essa base aliada nos meses subsequentes do primeiro ano do governo Casagrande (2011).

Mas, segundo a imprensa capixaba, apesar dessa unanimidade no parlamento capixaba, Casagrande não conseguiu estabelecer ao longo do ano de 2011 uma relação tranquila com sua base aliada, principalmente em razão das insatisfações dos deputados estaduais em relação ao chamado núcleo duro do governo, formado por membros do PSB, além da lentidão na gestão e pouca experiência gerencial do ex-governador (MONTENEGRO; TOMAZELLI, 2011).

De acrescentar, ainda, que Casagrande escolheu, em 2011, o deputado Marcelo de Souza Coelho, do PDT, como líder do governo na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. À época, compunha o órgão de direção da Assembleia Legislativa do Espírito Santo: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamon (PSB), presidente; Theodorico de Assis Ferraço (DEM), primeiro vice-presidente; Roberto Carlos Teles Braga (PT), primeiro secretário; Glauber da Silva Coelho (PR), segundo secretário; José Carlos Elias (PTB), corregedor-geral; José Eustáquio de Freitas (PSB), ouvidor-geral.

Importante assinalar que, segundo Araújo (2009), no Brasil, a ocupação dos cargos da mesa diretora de uma Casa legislativa segue a regra da proporcionalidade, na qual esses cargos são divididos entre as bancadas partidárias de acordo com seu peso parlamentar.

Quadro 17: Bancada governista na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2011)

BANCADA GOVERNISTA NA ALES EM 2011				
Deputados Estaduais	Partidos	Votos	Status	Mandato
Alexandre Marcelo Coutinho Santos	PMDB	20.417	Reeleito	3º
Ataydes Antonio Armani	DEM	25.800	Reeleito	2º
Claudio Humberto Vereza Lodi	PT	22.353	Reeleito	5º
Dary Alves Pagung	PRP	13.282	Reeleito	2º
Elcio Alvares	DEM	17.878	Reeleito	2º
Genivaldo José Lievore	PT	23.801	1ª Eleição	1º
Gildevan Alves Fernandes	PV	23.820	1ª Eleição	1º
Gilson dos Santos Lopes Filho	PR	23.241	Reeleito	2º
Glauber da Silva Coelho	PR	23.040	1ª Eleição	1º
Henrique Zanotelli de Vargas	PRP	13.502	1ª Eleição	1º
Hércules Silveira	PMDB	28.536	Reeleito	2º
José Carlos Elias	PTB	29.089	1ª Eleição	1º
José Esmeraldo de Freitas	PR	18.841	1ª Eleição	1º
José Eustáquio de Freitas	PSB	24.711	Reeleito	2º
Josias Mario da Vitória	PDT	33.374	Reeleito	2º
Lúcia Helena Dornellas	PT	21.873	1ª Eleição	1º
Luciano Henrique Sordine Pereira	DEM	19.085	Reeleito	2º
Luciano Santos Rezende	PPS	21.146	1ª Eleição	1º
Luiz Cândido Durão	PDT	25.976	1ª Eleição	1º
Luzia Alves Toledo	PMDB	23.626	1ª Eleição	1º
Marcelo de Souza Coelho	PDT	31.083	Reeleito	2º
Maria Aparecida de Nadai	PDT	18.572	1ª Eleição	1º
Roberto Carlos Teles Braga	PT	22.143	1ª Eleição	1º
Rodney Rocha Miranda	DEM	65.049	1ª Eleição	1º
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamon	PSB	27.104	Reeleito	2º
Sandro Heleno Gomes de Souza	PV	17.548	1ª Eleição	1º
Sérgio Manoel Nader Borges	PMDB	23.749	Reeleito	4º
Solange Siqueira Lube	PMDB	20.281	1ª Eleição	1º
Theodorico de Assis Ferraço	DEM	53.096	Reeleito	9º
Vanderson Alonso Leite	PR	38.548	Reeleito	2º

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TRE-ES

No Quadro 17 é possível constatar que a bancada governista, em 2011, é composta pela totalidade dos membros da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, ou seja, com os 30 (trinta) deputados estaduais eleitos por 10 (dez) diferentes partidos políticos.

Importante esclarecer que os campos “Status” e “Mandato” do Quadro 17 dizem respeito somente à ocupação do cargo de deputado estadual. Mas apesar de constar nesse Quadro que 15 (quinze) deputados estaduais foram eleitos a esse cargo pela primeira vez, a bancada de Casagrande era politicamente experiente, visto que apenas o deputado Henrique Vargas nunca tinha disputado nenhum cargo eletivo ou ocupado um cargo não eletivo no Executivo, sendo por isso considerado a grande surpresa da eleição de 2010 (GAZETAONLINE, 2010).

4.5 Composição da administração e base de sustentação do governo Paulo Hartung (2015)

Conforme acentuamos no tópico anterior, para a caracterização da equipe e da base de sustentação do governo Paulo Hartung (2015) foi utilizado o critério filiação partidária.

Nessa linha, o Quadro 18 apresenta o secretariado nomeado pelo atual governador Paulo Hartung no início de sua gestão (01/2015), bem como o partido ao qual pertenciam alguns dos secretários nomeados àquela época, sendo o sinal “-” utilizado para indicar aqueles sem ligações evidentes com agremiações político-partidárias.

Conforme deixa transparecer os dados inseridos no Quadro 18, na composição de sua equipe de governo, Hartung optou por alocar os indicados de partidos preferencialmente nas estatais, autarquias e no segundo escalão da administração direta.

Quadro 18: Secretariado do governo Paulo Hartung (2015)

GOVERNO PAULO HARTUNG (2015)		
Pasta	Secretariado em 01/2015	Partido
Chefe de Gabinete ²¹	Neivaldo Bragato	PMDB
Chefe da Casa Civil	Paulo Roberto Ferreira	-
Chefe da Casa Militar	José Nivaldo Campos Vieira	-
Superintendência Estadual de Comunicação	Andréia da Silva Lopes	-
Secretaria de Governo	Ângela Maria Soares Silveiras	-
Gestão e Recursos Humanos	Sandra Helena Bellon Modolo	-
Fazenda	Ana Paula Vitali Janes Vescovi	-
Economia e Planejamento	Regis Mattos Teixeira	-
Desenvolvimento	José Eduardo Faria de Azevedo	-
Extraordinária de Ações Estratégicas	Evaldo França Martinelli	-
Controle e Transparência	Marcelo Barbosa de Castro Zenkner	-
Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca	Octaciano Gomes de Souza Neto	-
Transportes e Obras Públicas	Paulo Ruy Valim Carnelli	-
Educação	Haroldo Correa Rocha	PMDB
Saúde	Ricardo de Oliveira	-
Assistência Social e Direitos Humanos	Sueli Rangel Silva Vidigal	PDT
Cultura	João Gualberto Moreira Vasconcelos	-
Ciência e Tecnologia	João Guerino Balestrassi	PSDB
Esporte e Lazer	Valdir Klug	-
Turismo	Robson Leite Nascimento	-
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Rodrigo Marques de Abreu Júdice	-
Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano	João Carlos Coser	PT
Segurança Pública e Defesa Social	André de Albuquerque Garcia	-
Justiça	Eugênio Coutinho Ricas	-
Procuradoria Geral do Espírito Santo	Rodrigo Rabello Vieira	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo e TSE

Assim, Hartung abrigou os partidos da base aliada da seguinte forma: ao PMDB foi destinada a Chefia de Gabinete, a Secretaria de Ciência e Tecnologia, o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Idurb), uma diretoria e uma gerência da Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (Ceasa); ao PSDB coube a Secretaria de Ciência de Tecnologia, além das presidências do Banco de

²¹ A Chefia de Gabinete não tem o *status* de secretaria dentro da estrutura do governo do Estado do Espírito Santo, mas foi inserida neste Quadro em razão de sua importância estratégica, política e administrativa, no âmbito estadual, exercendo a atribuição de articulação político-institucional.

Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) e da Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (Ceasa) e uma diretoria da Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan); ao PT foi reservado a Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, bem como a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (Aderes); ao PDT, a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos; ao DEM, a corregedoria geral da Secretaria de Justiça e a diretoria da Banestes Seguradora; ao PPS, a diretoria administrativa e financeira da Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (Ceasa).

Como diretores de autarquias e estatais, Hartung nomeou, no início de 2011: Halpher Luiggi, Departamento de Estrada e Rodagem do Espírito Santo (DER-ES); Fabiano Contarato, Departamento Estadual de Trânsito (Detran-ES); Sueli Passoni Tonini, Instituto Estadual do Meio Ambiente (Iema); Wanderley Stuhr, Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper); Solange Siqueira Lube, Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Idurb); Claudio Daniel Passos Rosa, Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo (Iopes); Andrezza Rosalém, Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); Renzo Oliveira Santos Colnago, Instituto de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo (Prodest); Lúcia Dornelas, Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (Aderes); José Antônio Bof Buffon, Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes); Denise Cadete, Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan); Alex Mariano, Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Centurb-GV); Guilherme Dias, Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes); Elcio Alves, Banestes Seguradora; Luiz Paulo Vellozo Lucas, Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes).

No mesmo período, Hartung deu posse ainda ao coronel Marcos Antonio Souza do Nascimento, Comandante Geral da Polícia Militar do Espírito Santo; coronel Marcelo Disep, Comandante Geral do Corpo de Bombeiro; e coronel Ilton Borges, Corregedor-geral da Polícia Militar do Espírito Santo.

Apesar das críticas de Hartung à equipe de Casagrande, o atual governador nomeou 10 (dez) membros da gestão anterior como secretários, perfazendo assim 40% de um total de 25 secretários, conforme demonstra o Quadro 19.

Quadro 19: Membros da equipe de Casagrande abrigados no governo Hartung (2015)

MEMBRO DAS EQUIPES DE GOVERNO	CARGO OCUPADO NO GOVERNO CASAGRANDE (2011-2014)	CARGO OCUPADO NO GOVERNO PAULO HARTUNG (2015)
Ana Paula Vitali Janes Vescovi	Diretora Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)	Secretária da Fazenda
André de Albuquerque Garcia	Secretário de Segurança Pública	Secretário de Segurança Pública e Defesa Social
Ângela Maria Soares Silveiras	Secretária de Controle e Transparência	Secretária de Governo
Eugênio Coutinho Ricas	Secretário de Justiça	Secretário de Justiça
João Guerino Balestrassi	Presidente do Bandes	Secretário de Ciência e Tecnologia
Neivaldo Bragato	Diretor Presidente da Cesan	Chefe de Gabinete
Paulo Ruy Valim Carnelli	Secretário de Meio Ambiente e Diretor da Cesan	Secretário de Transportes e Obras Públicas
Robson Leite	Secretário de Economia e Planejamento	Secretário do Turismo
Rodrigo Marques de Abreu Júdice	Procurador-geral do Estado	Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Sandra Helena Bellon Modolo	Sub-Secretária de Gestão e Recursos Humanos	Secretária de Gestão e Recursos Humanos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo

No tocante à base aliada na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, Hartung teve que dialogar e negociar muito com os deputados estaduais no início de sua gestão, já que dos 30 (trinta) parlamentares eleitos somente 13 (treze) fizeram parte da coligação que elegeu o atual governador. O restante dos 17 (dezesete) deputados se dividiam entre as coligações dos seus adversários: 12 (doze) apoiaram Casagrande (PSB) e cinco Roberto Carlos (PT). Todavia, os cinco deputados que compuseram as coligações PT/PDT e PR/PV/PSC/PPL foram para a base aliada do novo governador, além dos deputados do PP, PPS, PRTB e PTC, passando Hartung a ter o apoio de 25 (vinte e cinco) parlamentares estaduais. Assim como nos demais mandatos (2003-2006 e 2007-2011), a base de sustentação do atual governo Hartung

(2015-2018) é forte, mas a pulverização de partidos e a eleição de partidos considerados pequenos trouxe, inicialmente, uma indefinição em relação à totalidade dos membros da base aliada (AQUIES, 2014).

Quadro 20: Bancada governista na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2015)

BANCADA GOVERNISTA NA ALES EM 2015				
Deputados Estaduais	Partidos	Votos	Status	Mandato
Alexandre Marcelo Coutinho Santos	PMDB	28.234	Reeleito	4º
Almir Vieira	PRP	14.020	1ª Eleição	1º
Amaro Rocha Nascimento Neto	PPS	55.408	1ª Eleição	1º
Dary Alves Pagung	PRP	14.327	Reeleito	3º
Edson Figueiredo Magalhães	DEM	24.974	1ª Eleição	1º
Erick Cabral Musso	PP	14.638	1ª Eleição	1º
Euclério de Azevedo Sampaio Junior	PDT	23.033	Reeleito	4º
Gildevan Alves Fernandes	PV	18.763	Reeleito	2º
Gilson dos Santos Lopes Filho	PR	23.241	Reeleito	3º
Guerino Luiz Zanon	PMDB	38.643	Reeleito	2º
Hércules Silveira	PMDB	43.795	Reeleito	3º
Honório José de Silveira	PT	29.991	1ª Eleição	1º
Hudson Soares Leal	PRP	22.180	1ª Eleição	1º
João Carlos Lorenzoni	PP	16.892	Reeleito	2º
José Carlos Nunes da Silva	PT	26.740	1ª Eleição	1º
Josias Mario da Vitória	PDT	40.090	Reeleito	3º
Lúcia Alves Toledo	PMDB	21.873	Reeleita	2º
Maria Eliana Dadalto Melo	PTC	12.345	1ª Eleição	1º
Marcos Antonio Mansor	PSDB	13.568	Reeleito	2º
Marcos Bruno Bastos	PRTB	13.776	1ª Eleição	1º
Rafael Favatto Garcia	PEN	23.383	Reeleito	2º
Raquel Ferreira Mageste Lessa	SD	16.160	1ª Eleição	1º
Rodrigo Coelho do Carmo	PT	23.201	Reeleito	2º
Sandro Heleno Gomes de Souza	PPS	17.548	Reeleito	2º
Theodorico de Assis Ferraço	DEM	49.366	Reeleito	10º

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TRE-ES

Quadro 21: Bancada oposicionista na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2015)

BANCADA OPOSICIONISTA NA ALES EM 2015				
Deputados Estaduais	Partidos	Votos	Status	Mandato
José Eustáquio de Freitas	PSB	33.945	Reeleito	3º
Bruno Lamas Silva	PSB	19.808	1ª Eleição	1º
Janete Santos de Sá	PMN	21.999	Reeleita	4º
Enivaldo Euzébio dos Anjos	PSD	18.625	Reeleito	4º
Sérgio Majeski ²²	PSDB	12.007	1ª Eleição	1º

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TRE-ES

A partir do Quadro 20 é possível constatar que, em 2015, o governo Hartung tinha uma bancada experiente, visto que a maioria desses deputados ocuparam cargos eletivos e não eletivos na administração pública e somente três deputados – Amaro Rocha Nascimento Neto (PPS), Hudson Soares Leal (PRP) e Sérgio Majeski (PSDB) – não haviam ocupados esses postos anteriormente.

O Quadro 21 mostra que, após os acordos de coalizão, a bancada oposicionista ficou restrita a apenas cinco deputados estaduais. Entretanto, ao longo de 2015, os membros dessa pequena bancada foram, aos poucos, aderindo – ainda que de forma escamoteada e não declarada – ao enorme bloco de apoio parlamentar ao governo Hartung. Ou seja, houve uma migração de deputados de partidos ou coligações não vencedores da disputa eleitoral de 2014 para a ala situacionista durante o período de 2015.

Hartung escolheu, em 2015, o deputado Gildevan Alves Fernandes, do PV, como líder do governo na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Nesse mesmo ano, o órgão de direção da Assembleia Legislativa do Espírito Santo era composto pelos seguintes membros: Theodorico de Assis Ferraço (DEM), presidente; Lúcia Alves Toledo (PMDB), primeiro vice-presidente; Enivaldo Euzébio dos Anjos (PSD), primeiro secretário; João Carlos Lorenzoni (PP), segundo secretário; Hudson Soares Leal (PRP), corregedor-geral; Josias Mario da Vitória (PDT), ouvidor-geral.

A seguir apresentamos os Quadros 22, 23 e 24 e o Gráfico 1 em que são comparadas as distribuições entre partidos no secretariado dos governos Casagrande

²² Segundo a imprensa capixaba, “Majeski, mesmo sendo do partido do vice-governador César Colnago (PSDB), se coloca como voz contrária ao governo, principalmente, quando o assunto é educação, mas não toma para si o rótulo de oposição” (GAZETAONLINE, 2016, p. 1).

(2011) e Paulo Hartung (2015), número de secretarias nesses governos, bem como a composição da mesa diretora da Assembleia Legislativa do Espírito Santo em 2011 e 2015.

Quadro 22: Partidos representados nas equipes de governo durante o primeiro ano das gestões Casagrande (2011) e Hartung (2015)

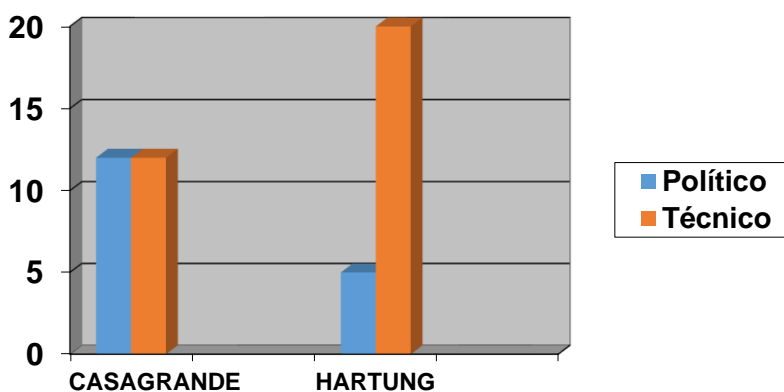
	GOVERNO CASAGRANDE (2011)	GOVERNO HARTUNG (2015)
PARTIDOS REPRESENTADOS NA EQUIPE DE GOVERNO	PSB-PMDB-PT-PR-PDT PV-PHS	PMDB-PSDB-DEM-PT PDT-PPS

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo e TSE

No Quadro 22 é possível identificar diferentes arranjos partidários. Entretanto, percebe-se que a participação dos partidos nas equipes de governo foi regular, havendo sete partidos compondo a gestão Casagrande e seis a de Hartung. Casagrande distribuiu os principais postos no governo ao PSB e PMDB, alocando os integrantes dos demais partidos aliados em órgãos com pequenos orçamentos. Já Hartung abrigou os partidos em secretarias sem grande visibilidade ou influência, mas lhes reservou algumas posições-chaves em estatais e autarquias.

O Gráfico 1 apresenta o perfil do secretariado – político ou técnico – durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015). Vê-se que o número de técnicos no secretariado de Hartung foi bem maior do que o de Casagrande, que preferiu um secretariado híbrido.

Gráfico 1: Perfil do secretariado durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo e TSE

Já o Quadro 23 aponta o número de secretarias²³ durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015). Percebe-se no primeiro ano do governo Paulo Hartung (2015) que foi instituída mais uma secretaria – a de Ciência e Tecnologia –, além das 24 (vinte e quatro) anteriormente estabelecidas.

Quadro 23: Número de secretarias durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015)

GOVERNO	NÚMERO DE SECRETARIAS
Governo Casagrande (2011)	24
Governo Paulo Hartung (2015)	25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo

Outra comparação importante a ser verificada diz respeito à mesa diretora da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, já que esse órgão tem funções estratégicas e atribuições de destaque no trabalho legislativo.

Quadro 24: Composição da mesa diretora da ALES em 2011 e 2015

2011		2015	
Cargo	Partido	Cargo	Partido
Presidente	PSB	Presidente	DEM
1º Vice-presidente	DEM	1º Vice-presidente	PMDB
1º Secretário	PT	1º Secretário	PSD
2º Secretário	PR	2º Secretário	PP

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo

O Quadro 24 revela que o partido do governo Casagrande, o PSB, ocupou a presidência da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, em 2011. Além disso, a totalidade dos cargos da mesa diretora, nesse período, foi ocupada por parlamentares de partidos da coalizão governista.

Já, em 2015, esse cenário não se repete, visto que a presidência da

²³ A Chefia de Gabinete não tem o *status* de secretaria dentro da estrutura do governo do Estado do Espírito Santo, mas foi inserida neste Quadro em razão de sua importância estratégica, política e administrativa, no âmbito estadual, exercendo a atribuição de articulação político-institucional.

Assembleia não foi ocupada por um partido do governador Hartung, o PMDB, mas pelo DEM; e nem todos os cargos da mesa diretora foram ocupados por membros dos partidos da coalizão governista.

Sob a perspectiva distributivista dos padrões de interação Executivo-Legislativo formulados por Couto (1998), sumariamente, é possível identificar, com base na análise desenvolvida, que, no referente à estratégia, a interação firmada entre esses poderes capixabas nos períodos investigados (2011 e 2015) é de cooperação, prevalecendo a coadjuvação e a coparticipação. Já no tocante à modalidade, percebe-se uma interação do tipo estável, sobressaindo o modelo de coalizão que favorece a estabilidade, já que os governos Casagrande, em 2011, e Hartung, em 2015, contaram com uma ampla bancada de sustentação que os apoiaram, ao longo desses períodos. Por fim, no relativo à moeda de troca, prepondera presumivelmente a coalizão fisiológica de governo.

Nesses termos, grosso modo, “os parlamentares abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle; o governo, por seu lado, distribui cargos na administração e nas estatais a pessoas indicadas pelos partidos coligados”. (ANDRADE, 1998, p.19).

Assim, no âmbito estadual, a estratégia básica desse modelo de interação calcado na coalizão fisiológica é o *governismo*, no qual o apoio do governo no Legislativo se dá, além disso, em troca da transferência de recursos públicos para as bases locais e eleitorais dos deputados estaduais; operação essa facilitada, segundo Andrade (1998), pelos incentivos institucionais, como a concentração de poderes no Executivo da execução orçamentária e da promoção de políticas públicas, além da infidelidade partidária e do pouco controle dos representantes por parte do eleitorado.

No caso em estudo, a coalizão fisiológica de governo também favoreceu a obtenção da maioria governista no Legislativo capixaba no período investigado, isolando a oposição e solidificando o monolitismo situacionista na arena parlamentar, constituindo-se, desse modo, em uma forma sólida de organização do apoio parlamentar aos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015).

De fato, os dados apresentados na pesquisa reforçam a ascendência dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015) sobre o padrão dos trabalhos legislativos capixaba.

Por outro lado, a possibilidade de o Executivo impor sua agenda e aprová-la no âmbito do Legislativo, conforme ensina Grohmann (2001), depende

essencialmente de dois elementos: da institucionalidade do processo da agenda política e da composição político-partidária. Dessa interação entre o Executivo e os partidos políticos é que são formadas alianças para governar. Assim, são distribuídos cargos visando a aprovação da agenda governista.

Segundo Amorim Neto (1994 e 2006), tais acordos de coalizão é que vão definir os níveis de sucesso legislativo do governo, já que o apoio do parlamentar é essencial tanto para aprovar projetos legais de iniciativa do Executivo – pois o Legislativo tem o poder de veto sobre a agenda do governo –, quanto para assegurar a autonomia do chefe do Executivo no referente ao exercício de suas prerrogativas legislativas. Assim, a proporcionalidade entre cargos distribuídos e cadeiras no Legislativo resulta no aumento da disciplina dos parlamentares dos partidos que integram a coalizão.

Por isso, sob o enfoque partidário, Amorim Neto (2000) assinala a existência de estratégias de cooptação e critérios empregados para a montagem do gabinete, entendido aqui como o conjunto de cargos do primeiro escalão nomeados pelo chefe do Executivo que possuem elevado *status* político, como ministros e secretários de Estado.

Desse modo, Amorim Neto (1994) aponta dois principais critérios para identificar um novo gabinete: determinantes de durabilidade dos gabinetes e partidarização dos cargos chaves do Executivo. Segundo o autor²⁴, os governos minoritários tendem a ser menos duradouros do que os majoritários, visto que os arranjos para formar maiorias legislativas são instáveis, resultantes da maximização do poder de chantagem dos partidos perante o chefe do Executivo. Por outro lado, um gabinete plenamente partidarizado indica que o chefe do Executivo mantém boas relações com os partidos e com o Legislativo, redundando, assim, em governos mais longevos.

Demais disso, para o autor o modo como são recrutados e alocados os membros dos partidos aliados no gabinete também constitui fator relevante na verificação da durabilidade do governo e da formação de coalizão sólida, uma vez que governos mais partidarizados, e que contam com a confiança parlamentar, tem maior

²⁴ Os gabinetes são aqui classificados por Amorim Neto (1994) em minoritários quando a soma percentual no Legislativo dos partidos que possuem pelo menos uma pasta no gabinete for menor que 50% e majoritário quando essa soma for maior ou igual a 50%.

lastro, tendendo a uma maior duração e estabilidade, já que gabinetes mais coalescentes se associam a índices mais elevados de manutenção desses atores partidários em cargos de alto escalão burocrático.

Portanto, conforme o autor, quanto maior a coalescência, maior a possibilidade de disciplina no gabinete; quanto mais coalescente o gabinete, mais estável poderá ser a coalizão (AMORIM NETO, 2000).

Assim, o grau de coalescência do gabinete^{25 26} é um indicador que permite averiguar na presente pesquisa a proporcionalidade da relação entre tamanho de um partido na Assembleia Legislativa capixaba e as secretarias por ele ocupadas, variando esse índice de 0 (zero) a 1 (um).

O Quadro 25 a seguir aponta as medidas de proporcionalidade dos gabinetes capixabas formados nos dois primeiros meses dos anos de 2011 e 2015, juntamente com suas variáveis partidárias.

Quadro 25: Medidas de proporcionalidade dos gabinetes durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015)

GOVERNO/ GABINETE	Percentual de Secretarias Ocupadas por Partidos Políticos	Percentual de Secretarias Sem Filiação Partidária	Percentual de Cadeiras Ocupadas na ALES por Partidos Políticos que Integram o Gabinete	Taxa de Coalescência
Casagrande (2011)	50%	50%	36,66%	0,35
Hartung (2015)	20%	80%	33,33%	0,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo e do TRE-ES

O Quadro 25 mostra que Casagrande montou, em 2011, um gabinete equânime, com 50% de apoio nominal, conforme critério que considera exclusivamente a filiação partidária. Já seu sucessor não privilegiou os partidos

²⁵ De acordo com Amorim (2007, p. 133), a taxa de coalescência “revela a solidez do apoio legislativo que o ministério [gabinete] traz para o Executivo, permitindo que se qualifiquem os achados relativos ao status legislativo nominal do governo”.

²⁶ Segundo Amorim Neto (2000), a taxa de coalescência, também denominada pelo autor de gabinete, calcula-se segundo a fórmula $Gabinete = 1 - \frac{1}{2} \sum (|S_i - M_i|)$, onde S_i é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas na Assembleia pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado, e M_i é a porcentagem de secretarias recebidos pelo partido i quando o gabinete do Executivo foi nomeado. Essa taxa foi proposta por Amorim Neto (2000) a partir do Índice de Proporcionalidade de Rose (1984).

quando da formação do gabinete, em 2015.

O Quadro 25 também indica que a taxa de coalescência não esclarece muito acerca da qualidade das coalizões fisiológicas formadas pelos governos de Casagrande, em 2011, e Hartung, em 2015, já que revelam percentuais médios abaixo de 0,50²⁷.

Entretanto, é possível depreender dessa análise que os gabinetes capixabas formados em 2011 e 2015 apresentam as seguintes características: maior percentual de secretários partidários no governo de Casagrande e relativa concentração de pastas para o partido desse governador; predominância de secretariados não partidários no governo Hartung; gabinetes considerados minoritários em relação ao tamanho nominal referente à composição partidária; variação na taxa de coalescência dos gabinetes, sendo que ambos os governos apresentam índices inferiores a 0,5; variação no percentual de apartidários nos gabinetes, mas ocorrida sempre em proporções elevadas.

Em suma, são gabinetes que, segundo Amorim Neto (1994 e 2006), não poderiam assegurar maiorias parlamentares, mas que, de acordo com os dados da pesquisa, contrariamente, obtiveram, nos períodos analisados, esses governadores, maiorias legislativas necessárias à implantação de suas agendas, posto contarem com mais de 50% de sustentação no Legislativo capixaba.

Percebe-se ainda nesses gabinetes que não há uma completa vinculação entre partidos e provimento dos cargos de primeiro escalão estadual, não ocorrendo assim um modelo completamente aberto à nomeação política, nem a alocação desses cargos é baseada essencialmente em critérios técnicos.

Na verdade, os dados apresentados permitem inferir que, para além das secretariais e órgãos ofertados como moeda de troca, outros elementos podem ter garantido uma coalizão majoritária, favorecendo aos interesses do Executivo no processo legislativo estadual, tais como nomeações para empresas públicas, aprovação de emendas individuais ao orçamento, liberação de verbas para as bases eleitorais dos deputados estaduais. Logo, esse predomínio do *governismo* pode também ter sido pautado, conforme Pereira (2014), em acordos por baixo dos panos²⁸,

²⁷ Para Amorim Neto (2006), gabinete com coalescência abaixo da média 0,5 não pode ser considerado de coalizão, sendo considerado minoritário.

²⁸ Expressão cunhada por Pereira (2014) para se referir aos acordos realizados entre os poderes capixabas, nos quais as moedas de troca são cargos de escalão mais baixo na Administração direta e indireta, além de recursos públicos destinados às bases eleitorais dos parlamentares.

ou, provavelmente, em arranjos firmados pontualmente com parlamentares ou lideranças com ascendência no Legislativo capixaba.

De fato, é plausível depreender que os acordos para a composição das equipes de governo, em 2011 e 2015, possam ter sido realizados muito mais de forma individual do que propriamente partidária; isto é, sem a efetiva participação dos membros do parlamento capixaba.

E, ao que tudo indica, essa opção de Casagrande, em 2011, e Hartung, em 2015, está, de maneira direta, vinculada à preponderância do Executivo e à subordinação do Legislativo capixaba, que lhe proporciona uma confortável e condescendente relação entre os poderes, não necessitando utilizar da barganha de cargos para auferir o apoio dos parlamentares.

Assim, nos períodos investigados, é possível identificar, ainda que de forma assimétrica, dois padrões de interação atuando ao mesmo tempo: o modelo latente de negociações pontuais alocativas e fisiológicas (satisfação dos interesses eleitorais e não programáticos dos parlamentares) e o modelo conspícuo e aparentemente preponderante de coalizão fisiológica de governo (fidelidade dos deputados ao governo nas votações nominais, em similitude de interesses de seus eleitorados).

No próximo capítulo, será analisada a dinâmica das interações entre Poder Executivo e Legislativo no Espírito Santo capixaba, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).

5 INTERAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO CAPIXABA: COMPARANDO O PRIMEIRO ANO DOS GOVERNOS CASAGRANDE (2011) E PAULO HARTUNG (2015)

Como já mencionado, o objetivo desta dissertação consiste em analisar a dinâmica das interações entre poder Executivo e Legislativo no Espírito Santo, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015). Assim, para elucidação desse ponto, propõe o presente capítulo desenvolver um estudo empírico sobre os padrões interativos na relação Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano dos referidos governos.

Desse modo, centramos nossa análise no período em que esses atores iniciaram seus mandatos como governador do Estado (2011 e 2015), permitindo com esse recorte averiguar com maior precisão a dinâmica das interações entre Poder Executivo e Legislativo no Espírito Santo capixaba, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano da gestão Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).

Nessa esteira, o presente capítulo apresenta inicialmente os principais estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo para ao final analisar a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo nos anos de 2011 e 2015 a fim de identificar padrões de relacionamento Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano dos governos Casagrande e Paulo Hartung.

5.1 Estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo

Não são muitos os estudos acadêmicos que analisam a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo. Há três relevantes estudos – os trabalhos de Domingues (2001), Pereira (2014) e Pessine (2013) –, mas são praticamente polares quanto à metodologia, ao recorte temporal e a maneira como interpretam essa dinâmica.

Domingues (2001), por exemplo, analisa a relação entre Executivo e

Legislativo capixaba entre os anos 1995 e 1998, utilizando em sua pesquisa toda a produção legislativa realizada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo durante a 13ª legislatura.

Sob o título *Espírito Santo: Produção Legal e Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998* – texto inserido no livro *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*, organizado por Santos (2001) –, Domingues (2001) verificou que, no caso capixaba, o Legislativo é um poder meramente homologatório, “subserviente às demandas do Executivo, incapaz de traduzir na legislação produzida preferências políticas próprias” (DOMINGUES, 2001, p. 85).

Para ele, o fato de o parlamento capixaba abdicar de discutir e de apreciar pormenorizadamente as proposições legais de iniciativas do Executivo, não exercendo integralmente suas competências e atribuições constitucionais e regimentais, decorre da fragilidade institucional do Legislativo estadual, carente de capacitação técnica e de “mecanismos de coordenação das ações dos seus membros em favor de um trabalho coletivo” (DOMINGUES, 2001. p. 105).

Segundo o autor, haveria uma relação de troca entre os poderes capixaba inexistindo por isso muito espaço para uma oposição forte e para um Legislativo verdadeiramente independente, já que

Em troca do apoio praticamente incondicional às iniciativas do Executivo, os parlamentares obteriam acesso privilegiado à burocracia pública, o que lhes permitiria o atendimento de pedidos relativos a cargos e ações do estado de parcelas de seu eleitorado ou bases de apoio (DOMINGUES, 2001, p. 85).

Domingues (2001) ressalta, ainda, que o domínio da agenda pelo Executivo se deve ao fato de que o Legislativo capixaba não ter capacidade de se articular independentemente, organizando sua própria agenda, visto que as normas regimentais da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo dificultam que as lideranças partidárias se posicionem como organizadores de preferências políticas dentro da casa legislativa, resultando com isso altas taxas de sucesso das proposições legais de iniciativas do Executivo em detrimento da produção de origem parlamentar.

Já Pereira (2014) investiga a relação entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo entre os anos 1994 e 2002, perscrutando não só a produção legislativa no período pesquisado, mas também os padrões de carreiras dos secretários e

deputados estaduais.

Em sua pesquisa, fruto de tese doutoral em ciência política, defendida, em 2004, e publicada pela EDUFES, em 2014, com o título *Por baixo dos panos: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo*, Pereira (2014) sustenta a ideia de que, dentre os principais fatores que afetam a relação Executivo-Legislativo, sobressairia o tipo de agenda implementada pelos governadores: o tamanho do déficit fiscal, por exemplo, seria importante para controlar uma agenda *leve* ou *pesada* a ser perseguida pelos governadores.

Pereira (2004) alega que, mesmo quando o governador detém grande poder de agenda, a capacidade de intervenção no Legislativo depende essencialmente i) da organização interna da casa, ii) de como o poder está centralizado no âmbito do Legislativo, iii) de que ponto o poder está centralizado nas lideranças partidárias, iv) de como se dá o acesso dos deputados às comissões, v) e na sua capacidade de alterar a pauta e propor emendas aos projetos de leis.

Diferentemente de Domingues (2001), Pereira (2004) demonstra que, apesar do domínio da agenda legislativa pelo Executivo, no período analisado, a concentração de poder no parlamento capixaba foi crescente, com algum controle da agenda legislativa nas mãos dos presidentes da casa legislativa e das comissões mais importantes, porquanto, houve, no caso,

[...] tremenda delegação interna de autoridade, sem a mediação de bancadas partidárias. O resultado disso foi um alto nível de perda de agenciamento para as lideranças internas que, entretanto, continuaram sendo sistematicamente reeleitas para os mesmos cargos (PEREIRA, 2004. p. 123).

Pereira (2004) refuta algumas conclusões apresentadas por Domingues (2001), em especial aquela compreendida como situação de “pacto homologatório”, conforme denominou Abrucio (1998), arguindo que elas resultam da maneira como o pesquisador conduziu sua investigação, reunindo toda a produção legislativa realizada pelo parlamento capixaba no período examinado, não levando em conta as mudanças introduzidas durante a 13ª Legislatura e o que deixou de ser apresentado à casa legislativa em forma de proposição legal.

Segundo Pereira (2004), com os dados que colheu Domingues (2001), faz sentido destacar a prevalência do Executivo. Entretanto, se forem consideradas somente as matérias relevantes, ressaltadas as derrotas ocorridas em plenário, bem

como as proposições retiradas, arquivadas e as mudanças efetuadas, constata-se que o custo da vitória foi mais alto do que a ilação formulada por Domingues (2001), visto que, consoante Pereira (2004), no agregado, os governadores capixabas tendem a vencer, “mas o preço que pagam por isso é variado” (PEREIRA, 2014, p. 142).

Pereira (2004) ressalta que, durante o governo Albuíno (1991-1994), o Executivo perdeu as duas eleições para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, e durante a gestão de Vitor Buaiz (1995-1998), por não ter maioria no parlamento capixaba, teve que fazer um acordo com os deputados estaduais, e só a partir daí conseguiu melhorar sua relação com o Legislativo. E mais: durante o caótico governo José Ignácio (1999-2002) não pôde sequer interferir nos processos de eleição da Mesa Diretora, visto já estarem consolidados em torno de lideranças internas.

Ademais, Pereira (2014) aduz que, no caso capixaba, o apoio obtido pelos governadores perante o parlamento se baseia em contatos “por baixo dos panos”, nos quais as moedas de troca são cargos de níveis mais baixos na Administração direta e indireta, além de verbas para as bases eleitorais, posto que

[...] não é racional que o Chefe do Executivo distribua cargos de primeiro escalão diminuindo seu poder pessoal, em troca de um apoio que não garante disciplina em plenário. Ao mesmo tempo, também é racional que os próprios parlamentares procurem fortalecer sua posição concentrando poderes nos cargos mais importantes da Assembleia, de forma a garantir o controle sobre o trâmite (PEREIRA, 2014, p. 143).

Por último, Pessine (2013) examina a relação entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo entre os anos 2007 e 2010, com enfoque na organização parlamentar (evidenciado no Regimento Interno da ALES e na Constituição Estadual), no processo decisório e na produção legislativa da Casa Parlamentar capixaba.

Em seu estudo – cujo título é *Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007-2010)* –, Pessine (2013) infere que a atuação dos deputados estaduais no Espírito Santo, individualmente considerada, está diretamente atrelada à manutenção de suas bases eleitorais.

De acordo com a pesquisa desenvolvida por Pessine (2013), no período investigado, a produção legislativa de origem parlamentar ficou restrita àquelas

matérias de baixa complexidade e pouca relevância normativa, de cunho social (declaração de utilidade pública a entidades) e honorífico (concessão de título de cidadão espírito-santense, comendas, medalhas e demais honrarias), restando as proposições relevante à iniciativa do Executivo, denotando sua preponderância tanto em relação ao conteúdo dos projetos quanto ao regime de tramitação.

Pessine (2013) reforça a tese sobre subserviência do Legislativo capixaba às proposições engendradas pelo governo, que impõem sua agenda, com preponderância e agilidade na tramitação de seus projetos de leis.

Em suma, apesar das diferenças quanto ao período, metodologia e objeto de estudo, esses trabalhos convergem para um cenário histórico-político de subserviência do Legislativo capixaba às demandas do Executivo.

Cumpramos ressaltar, por fim, que, apesar de algumas similitudes com relação aos trabalhos acadêmicos mencionados, há diferenças em nosso estudo: quanto ao recorte temporal (2011 e 2015); quanto ao objeto de estudo (analisar a dinâmica das interações entre poder Executivo e Legislativo no Espírito Santo, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano do governo Casagrande e terceiro governo Hartung); e quanto ao critério de análise (investigação unicamente dos projetos de lei elaborados pelo Executivo e encaminhados ao Legislativo capixaba nos referidos períodos). Demais disso, o enfoque proposto na presente pesquisa conjuga o exame tanto da produção legislativa quanto da composição das equipes de governo nos períodos citados, além de perscrutar sobre a política capixaba durante o século XXI e traçar o perfil social e a trajetória política de Casagrande e Hartung, a fim de melhor compreender as particularidades do Estado do Espírito Santo e identificar os padrões de relacionamento Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano desses governos, abrindo ademais espaço e possibilidades futuras para novas pesquisas relacionadas ao tema.

Nada obstante, comungamos com a tese de Pereira (2014), em especial quando afirma que “Tudo isso predispõe a um padrão de relacionamento entre os poderes com base em acordo ‘por baixo dos panos’” (PEREIRA, 2014, p. 143).

Na próxima seção, realizamos uma análise de cunho quantitativo acerca das proposições legislativas de iniciativa do Executivo nos anos de 2011 e 2015 produzidas na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

5.2 Análise da produção legislativa: um exame sobre os padrões interativos na relação Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015)

O Executivo, no Brasil, é um ator primordial na produção legislativa, com elevadas taxas de sucesso e dominância (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997), visto que dotado de competências e instrumentos de barganha que possibilitam a articulação de estratégias que impelem ou impõe suas preferências aos legisladores, permitindo o controle sobre a agenda legislativa (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998 e 1999; SANTOS, 1997 e 1999; RICCI, 2003) e as comissões legislativas (PEREIRA & MUELLER, 2000), tendo influência ainda sobre os líderes dos partidos que integram sua base (PEREIRA & MUELLER, 2000).

Além de contar com poderes proativos suficientemente fortes, a preponderância decisória do Executivo sobre o Legislativo se verifica mediante a aprovação sem emenda e de forma rápida, em regime de urgência, das suas proposições legais (PEREIRA, 2014).

Mas apesar da importância e proeminência do Executivo, o governo precisa formar uma ampla coalizão política com diversos e diferentes partidos que compõem o parlamento a fim de obter uma base parlamentar majoritária que viabilize seu governo (ABRANCHES, 1988), lotando os cargos estratégicos da casa legislativa por seus aliados e controlando o número de votos necessários para assegurar a vitória em plenário (PEREIRA, 2014, p. 121): “É a combinação destes dois elementos que permite o advento do assim chamado ‘rolo compressor’”.

Desse modo, a análise da produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo será concentrada nas proposições legais de iniciativa do Executivo²⁹ – projetos de lei ordinária (PL), projetos de lei complementar (PLC) e propostas de emenda constitucional (PEC) – e encaminhadas ao Legislativo nos anos de 2011 e 2015.

Para o desenvolvimento da pesquisa, objetivando a sistematização dos

²⁹ O presente estudo centralizou as investigações nas proposições normativas de origem no Executivo por verificar que, em 2011 e 2015, grande parte das propostas legais de iniciativa do Legislativo capixaba foi de cunho honorífico ou se referiu à declaração de utilidade pública, não apresentando relevância temática quanto à abrangência, conteúdo ou matéria tramitada na ALES.

dados, utilizou-se o método comparativo das propostas normativas, de cunho quantitativo, mediante elaboração e verificação de séries históricas sobre o processo legislativo estadual no período mencionado, classificando essas proposições legais de origem do Executivo quando ao tipo, conteúdo, regime de tramitação, resultado e relevância.

O primeiro tratamento dado às informações coletadas perante o *site* da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo procurou averiguar a origem das proposições legais. O objetivo consistiu em identificar a autoria dessas proposições: se provenientes do Executivo, Legislativo ou do Judiciário/Ministério Público Estadual/Tribunal de Contas do Espírito Santo.

Assim, a Tabela 1 apresenta o panorama geral da produção legislativa capixaba no ano de 2011, demonstrando que o poder Executivo capixaba foi responsável pela proposição de 82 (oitenta e dois) projetos de lei ordinária (PL), 33 (trinta e três) projetos de lei complementar (PLC) e de nenhuma proposta de emenda constitucional (PEC). O Legislativo propôs 352 (trezentos e cinquenta e dois) projetos de lei ordinária (PL), 6 (seis) projetos de lei complementar (PLC) e 37 (trinta e sete) propostas de emenda constitucional (PEC). Já os demais órgãos – Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Espírito Santo – propuseram somente 5 (cinco) projetos de lei ordinária (PL), 3 (três) projetos de lei complementar (PLC) e nenhuma proposta de emenda constitucional (PEC).

Tabela 1: Participação dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2011

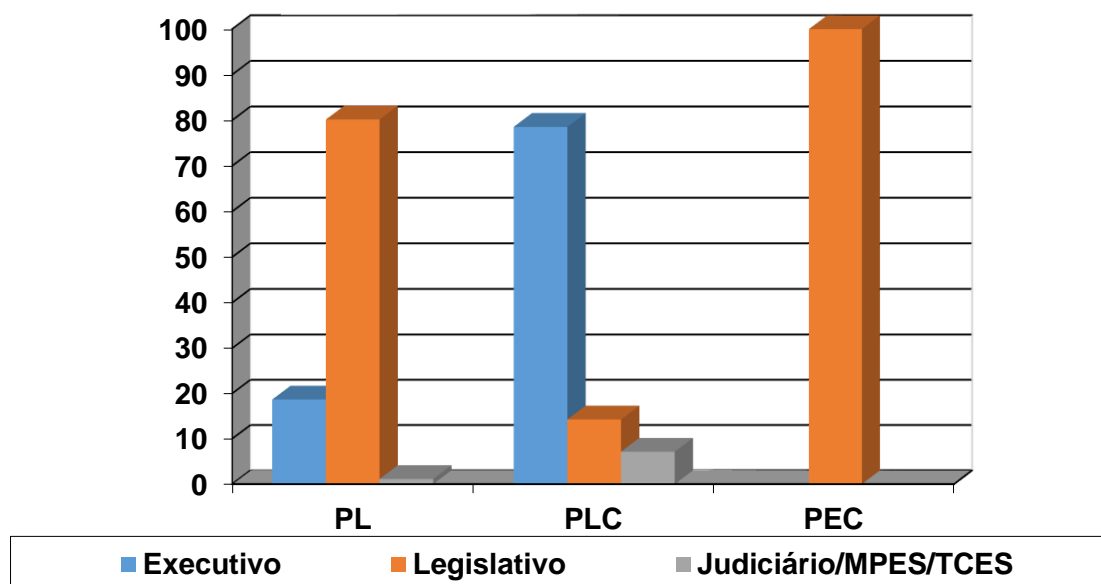
Origem das Proposições	PL	PLC	PEC
Executivo	82	33	-
Legislativo	352	6	37
Judiciário/MPES/TCES	5	3	-
TOTAL	439	42	37

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Conforme evidencia o Gráfico 2, em 2011, no Espírito Santo, o Legislativo, no cômputo geral, teve um alto índice de proposição legais, sendo responsável pela iniciativa de 80,18% dos projetos de lei ordinária (PL) e 100% das propostas de emenda constitucional (PEC). O Executivo apresentou 18,69% dos projetos de lei ordinária (PL) e os demais órgãos apenas 1,13%. Mas quando se trata de projetos de

lei complementar (PLC), a participação do Executivo foi superior à do Legislativo, apresentando 78,57%, o Legislativo 14,28% e os demais órgãos 7,15%.

Gráfico 2: Participação percentual dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2011



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Em relação ao ano de 2015, a Tabela 2 revela que o poder Executivo capixaba foi responsável pela proposição de 61 (sessenta e um) projetos de lei ordinária (PL), 24 (vinte e quatro) projetos de lei complementar (PLC) e duas propostas de emenda constitucional (PEC). O Legislativo propôs 444 (quatrocentos e quarenta e quatro) projetos de lei ordinária (PL), 8 (oito) projetos de lei complementar (PLC) e 23 (vinte e três) propostas de emenda constitucional (PEC). Já os demais órgãos – Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Espírito Santo – propuseram somente 1 (um) projeto de lei ordinária (PL), 3 (três) projetos de lei complementar (PLC) e nenhuma proposta de emenda constitucional (PEC).

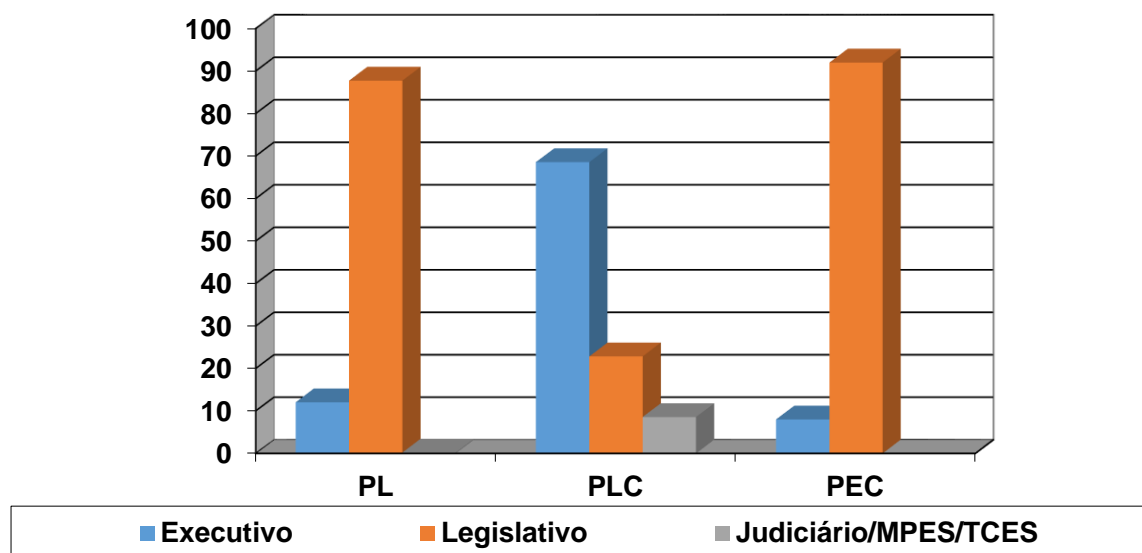
Tabela 2: Participação dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2015

Origem das Proposições	PL	PLC	PEC
Executivo	61	24	2
Legislativo	444	8	23
Judiciário/MPES/TCES	1	3	-
TOTAL	506	35	25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Conforme ilustra o Gráfico 3, também, em 2015, o Legislativo teve um alto índice de proposição legais, sendo responsável pela iniciativa de 87,74% dos projetos de lei ordinária (PL) e 92% das propostas de emenda constitucional (PEC). O Executivo apresentou 22,86% dos projetos de lei ordinária (PL) e 8% das propostas de emenda constitucional (PEC). Os demais órgãos apresentaram somente 0,21% dos projetos de lei ordinária (PL). Contudo, quando se trata de projetos de lei complementar (PLC), a participação do Executivo foi superior à do Legislativo, apresentando 68,57%, o Legislativo 22,86% e os demais órgãos 8,57%.

Gráfico 3: Participação percentual dos poderes/órgãos nas proposições legais, por tipo de legislação, no ano de 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Entretanto, apesar dos dados expostos nas tabelas acima indicarem uma maior autonomia da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, nos anos de 2011 e 2015, no quesito iniciativa de proposições legais, quando verificamos a alta

taxa de proposições do Executivo que foram aprovadas e sancionadas – e pior: sem variações significativas – percebemos a predominância do governo na composição da agenda parlamentar capixaba, corroborando as informações obtidas por Domingues (2001), Pereira (2014) e Pessine (2013). As tabelas a seguir comprovam tal prevalência.

A Tabela 3 apresenta um quadro geral dos resultados dos projetos de lei elaborados pelo Executivo capixaba, no primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015).

Tabela 3: Comparativo dos resultados obtidos pelos projetos de lei do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015

Situação	2011	2015
Aprovados Integralmente	76	59
Aprovados com Veto Parcial	1	1
Rejeitados	2	-
Devolvidos ao Executivo	1	-
Substituídos por PLC	1	-
Arquivados a Pedido do Executivo	1	-
Não Votados pelo Plenário da ALES	-	1
TOTAL	82	61

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Comparando-se o primeiro ano dos dois governos – 2011 e 2015 –, quanto ao resultado dos projetos de lei ordinária, observa-se que tanto Casagrande quanto Hartung tiveram alto índice de aprovação.

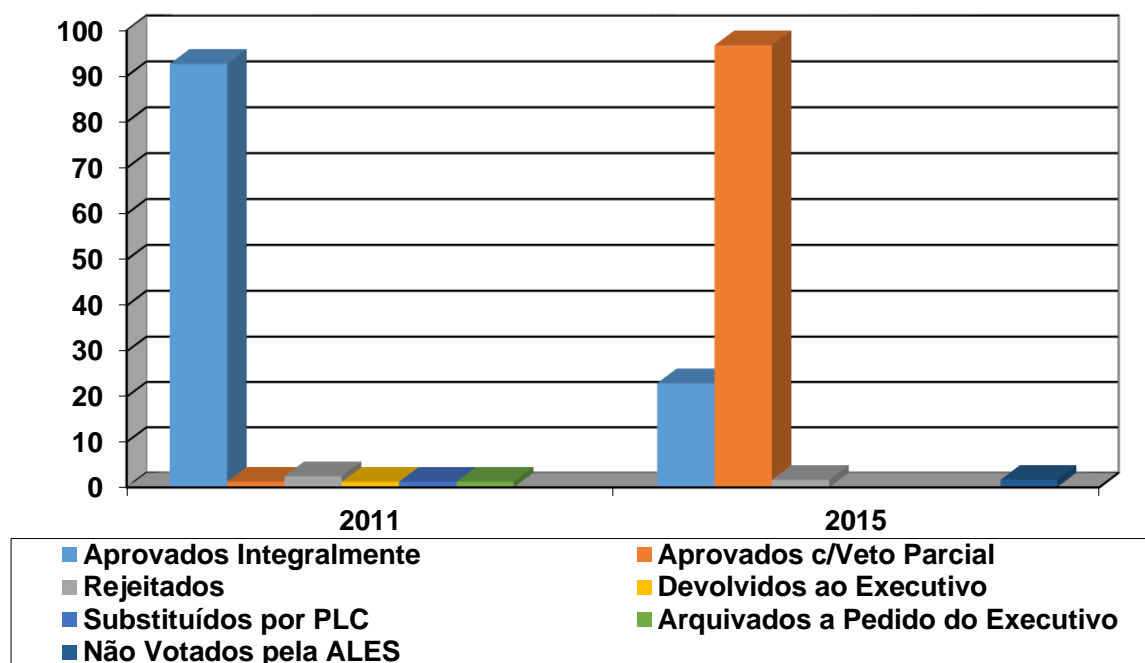
Casagrande obteve, em 2011, a aprovação integral de 76 (setenta e seis) projetos de lei ordinária de um total de 82 (oitenta e dois), sendo apenas 1 (um) projeto de lei aprovado com veto parcial, 2 (dois) rejeitados, 1 (um) devolvido ao Executivo, 1 (um) substituído por projeto de lei complementar e 1 (um) arquivado a pedido do próprio Executivo.

Já Hartung obteve, em 2015, a aprovação integral de 59 (cinquenta e nove) projetos de lei ordinária de um total de 61 (sessenta e um), sendo apenas 1 (um) projeto de lei aprovado com veto parcial e 1 (um) não votado pelo plenário da Assembleia Legislativa no mencionado ano.

Em termos percentual, o Gráfico 4 apresenta um quadro comparativo com análise de sucesso e domínio do Executivo nos anos de 2011 e 2015. Nota-se que o primeiro ano do governo Casagrande ficou em torno de 92,68% e o de Hartung com 96,72%.

Observe-se que tanto Casagrande (92,68% de aprovação), em 2011, quanto Hartung (com 96,72%), em 2015, tiveram índices semelhantes aos analisados por cientistas políticos como Figueiredo e Limongi (1998 e 1999), Santos (1997 e 1999) e Ricci (2003), considerados de sucesso, independentemente do fato de terem ou não maioria no parlamento, demonstrado claramente a predominância do Executivo sobre o Legislativo, isto é, que o Executivo capixaba é quem tem, de fato, o poder de agenda.

Gráfico 4: Comparativo, em percentual, dos resultados obtidos pelos projetos de lei do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Em relação aos projetos de lei complementar, o quadro de sucesso do Executivo também se repete, conforme atestam as tabelas a seguir.

Conforme mostra a Tabela 4, Casagrande obteve, em 2011, a aprovação integral de 31 (trinta e um) projetos de lei complementar de um total de 33 (trinta e três), sendo vetado totalmente apenas 1 (um) projeto de lei complementar e 1 (um) arquivado a pedido do próprio Executivo.

Já Hartung obteve, em 2015, a aprovação integral de 22 (cinquenta e nove) projetos de lei complementar de um total de 24 (vinte e quatro), sendo 2 (dois) não votados pelo plenário da Assembleia Legislativa no aludido ano.

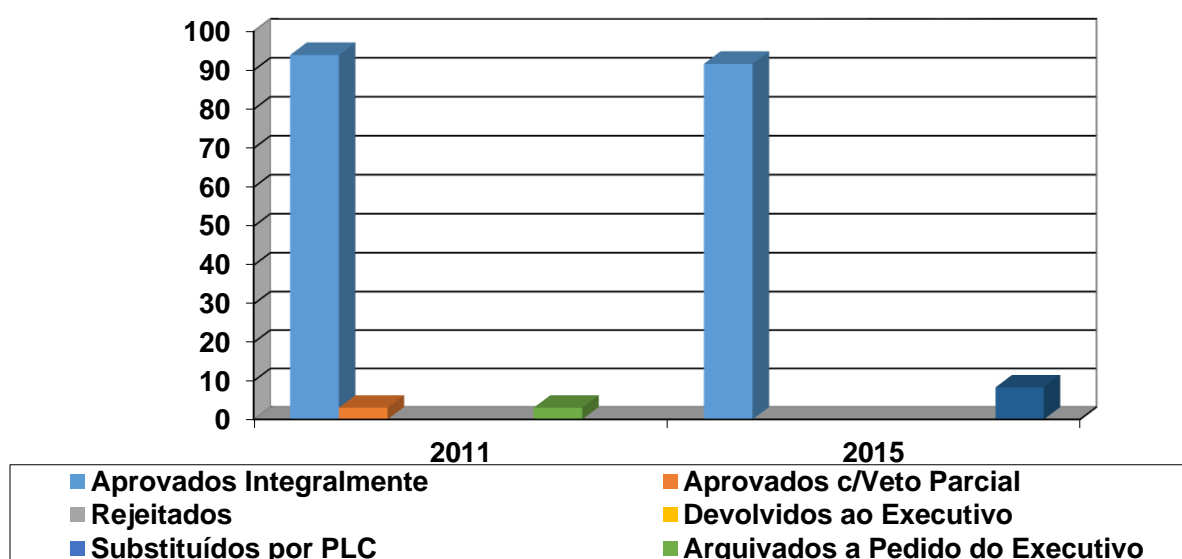
Tabela 4: Comparativo dos resultados obtidos pelos projetos de lei complementar do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015

Situação	2011	2015
Aprovados Integralmente	31	22
Vetado Totalmente	1	-
Rejeitados	-	-
Substituídos por PLC	-	-
Arquivados a Pedido do Executivo	1	-
Não Votados pelo Plenário da ALES	-	2
TOTAL	33	24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Assim temos em relação aos projetos de lei complementar altos percentuais de sucesso do Executivo, conforme exibe o Gráfico 5: em 2011, 93,94%; em 2015, 93,94%.

Gráfico 5: Comparativo, em percentual, dos resultados obtidos pelos projetos de lei complementar do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Um outro fato que chama atenção quando comparamos os resultados relativos aos projetos de lei ordinária e de lei complementar, é o baixíssimo índice de veto nas proposições que sofreram algum tipo de modificação por parte dos parlamentares: Casagrande (2011) vetou parcialmente um projeto de lei ordinária emendada pelo Legislativo e Hartung vetou totalmente um projeto de lei complementar alterado pelo parlamento, demonstrando a força e preeminência do Executivo frente a um Legislativo, que não foi capaz de derrubar esses dois vetos.

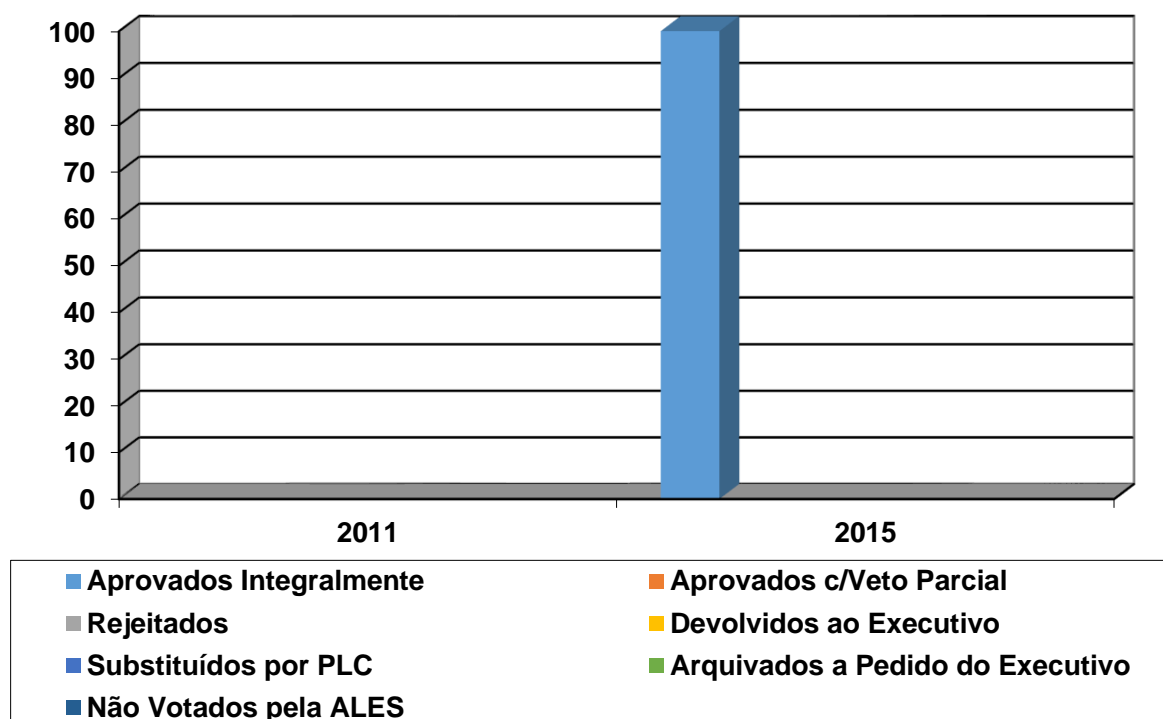
Na mesma trilha de sucesso do governo, se averigua quando examinados as produções dos projetos de emendas constitucionais do poder Executivo. Casagrande não apresentou, em 2011, nenhum projeto; já Hartung apresentou, em 2015, 2 (dois) projetos de emendas constitucionais, sendo esses aprovados integralmente, conforme evidencia a Tabela 5. Percentualmente, Hartung obteve sucesso total: 100%, como revela o Gráfico 6.

Tabela 5: Comparativo dos resultados obtidos pelos projetos de emenda constitucional do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015

Situação	2011	2015
Aprovados Integralmente	-	2
Aprovados com Veto Parcial	-	-
Rejeitados	-	-
Substituídos por PLC	-	-
Arquivados a Pedido do Executivo	-	-
Não Votados pelo Plenário da ALES	-	-
TOTAL	-	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Gráfico 6: Comparativo, em percentual, dos resultados obtidos pelos projetos de emenda constitucional do poder Executivo nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Porém, quando examinamos somente as proposições sancionadas/promulgadas, as taxas de sucesso do Executivo capixaba são ainda maiores.

De fato, na Tabela 6 verifica-se que, em 2011, foram 82 (oitenta) os projetos de lei ordinária apresentados pelo Executivo e sancionados 77 (setenta e sete). Já, em 2015, foram apresentados pelo Executivo 61 (sessenta e um) projetos de lei ordinárias e sancionados 57 (cinquenta e sete).

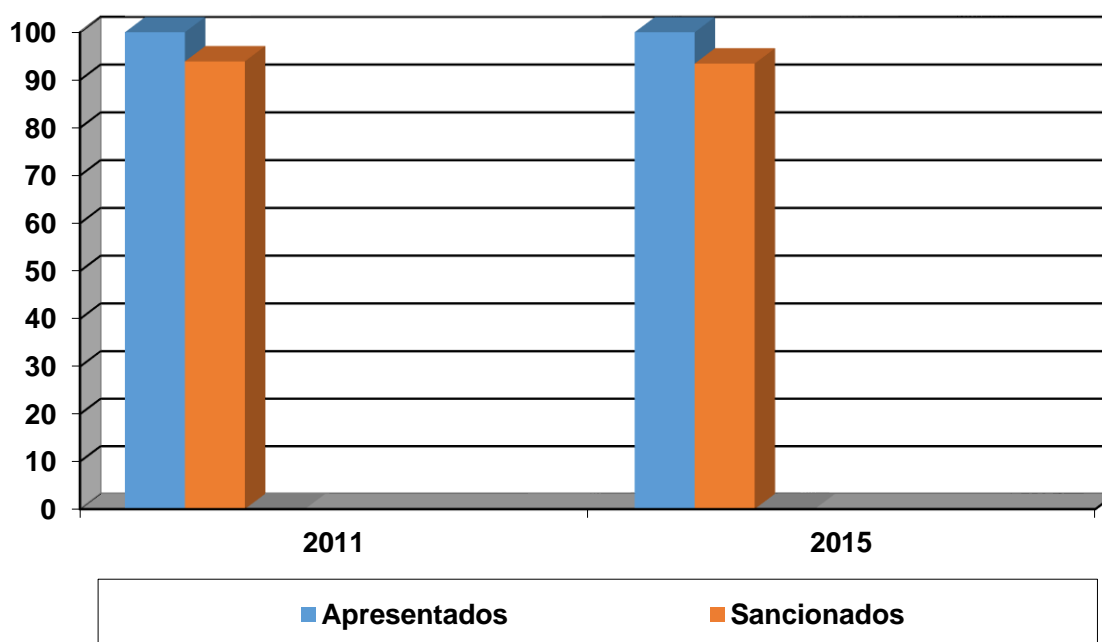
Tabela 6: Projetos de lei apresentados e sancionados pelo Executivo nos anos de 2011 e 2015

Projetos de Lei	2011	2015
Apresentados pelo Executivo	82	61
Sancionados pelo Executivo	77	57

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Como se pode notar no Gráfico 7 abaixo, o desempenho percentual do Executivo na apresentação e sanção dos projetos de lei nos anos de 2011 e 2015 foi altíssimo, tendo obtido 93,90% de êxito no primeiro ano analisado e 93,44% no segundo.

Gráfico 7: Desempenho percentual do Executivo na apresentação e sanção dos projetos de lei nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

O mesmo se repete quando analisados os projetos de lei complementar. Conforme demonstra a Tabela 7, em 2011, foram apresentados pelo Executivo 33 (trinta e três) projetos de lei complementar, sendo sancionados 31 (trinta e um). Já, em 2015, foram apresentados pelo Executivo 24 (vinte e quatro) projetos de lei complementar e sancionados 21 (vinte e um).

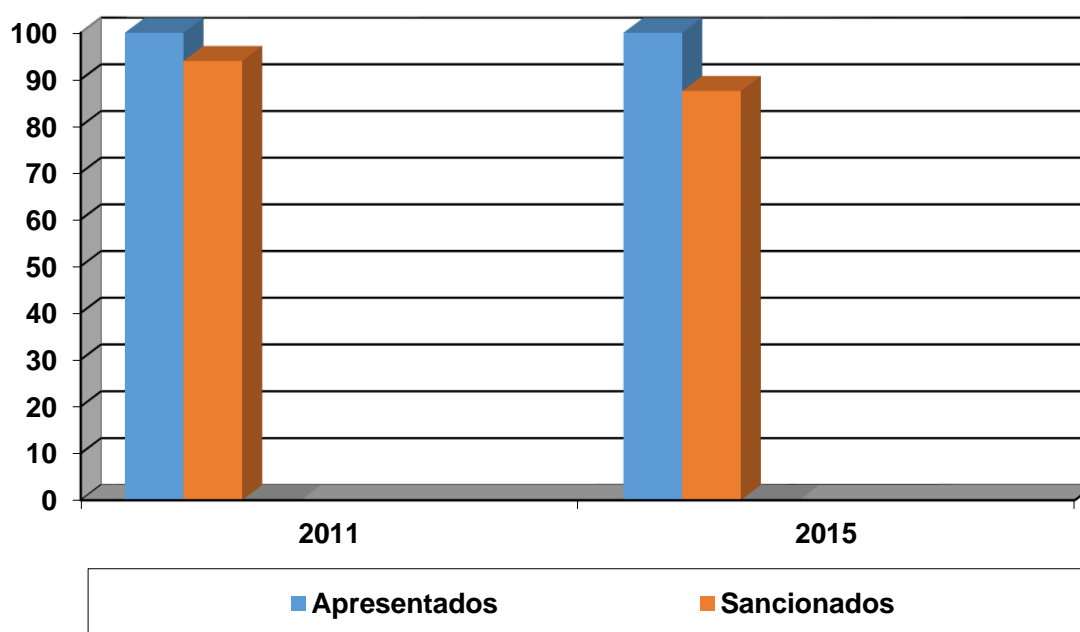
Tabela 7: Projetos de lei complementar apresentados e sancionados pelo Executivo nos anos de 2011 e 2015

Projetos de Lei	2011	2015
Apresentados pelo Executivo	33	24
Sancionados pelo Executivo	31	21

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Os percentuais revelados no Gráfico 8 apontam um índice de sucesso de 93,93% do Executivo, em 2011, e 87,50%, em 2015, demonstrando que poucos foram os projetos de lei complementar do Executivo não aprovados.

Gráfico 8: Desempenho percentual do Executivo na apresentação e sanção dos projetos de lei complementar nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

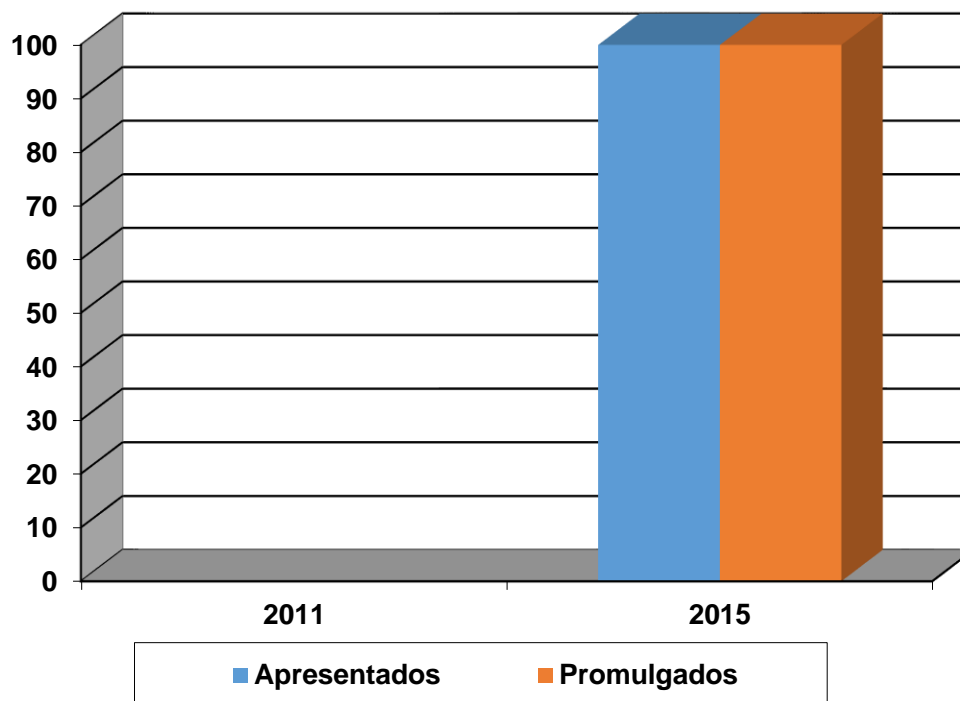
Quanto à promulgação dos projetos de emenda constitucional, o sucesso do Executivo foi total, consoante aponta a Tabela 8: em 2011, Casagrande não apresentou qualquer projeto de emenda constitucional; entretanto, Hartung, apresentou, em 2015, dois e os dois foram promulgados sem qualquer alteração, alcançando um desempenho de 100%, conforme atesta o Gráfico 9.

Tabela 8: Projetos de emenda constitucional apresentados e promulgados pelo Executivo nos anos de 2011 e 2015

Projetos de Lei	2011	2015
Apresentados pelo Executivo	-	2
Promulgados	-	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Gráfico 9: Desempenho percentual do Executivo na apresentação e sanção dos projetos de emenda constitucional nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Ademais, quando investigamos o poder de interferência dos parlamentares capixaba na produção de leis ordinárias de origem do Executivo por meio de emendas, utilizadas para propor alterações legais que não exigem a reformulação integral das proposições, verificamos que esse instrumento foi pouco utilizado pelos deputados, vez que, conforme aponta a Tabela 9, de um total de 82 (oitenta e dois) projetos de lei ordinária apresentado pelo Executivo, em 2011, somente 16 (dezesesseis) sofreram emendas. Já, em 2015, de um total de 61 (sessenta e um) projetos de lei ordinária do Executivo apenas 15 (quinze) sofreram alguma emenda.

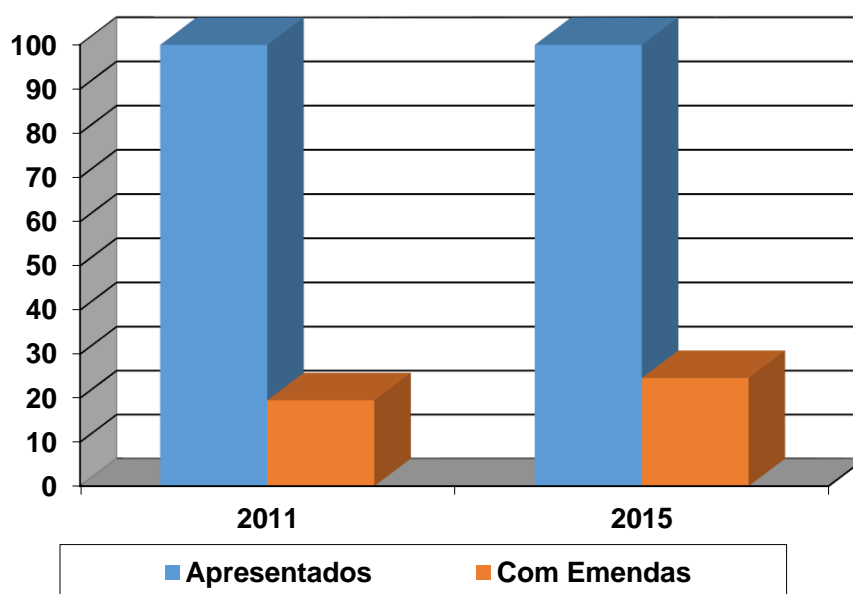
Tabela 9: Emenda em projetos de lei de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015

Projetos de Lei	2015	
	2011	2015
Apresentados	82	61
Com Emendas	16	15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

O Gráfico 10 deixa claro que os percentuais das emendas realizadas pelos parlamentares nos projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo não foram significativos: 19,51% em 2011; 24,59% em 2015, resultado da pouca mudança introduzida por parlamentares capixabas nessas proposições do governo.

Gráfico 10: Emenda em projetos de lei de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

O mesmo se pode dizer em relação aos projetos de lei complementar, visto que, consoante demonstra a Tabela 10, de um total de 33 (trinta e três) projetos de lei complementar apresentado pelo Executivo, em 2011, somente 6 (seis) sofreram emendas. Já, em 2015, de um total de 24 (vinte e quatro) projetos de lei complementar do Executivo apenas 2 (dois) sofreram alguma emenda.

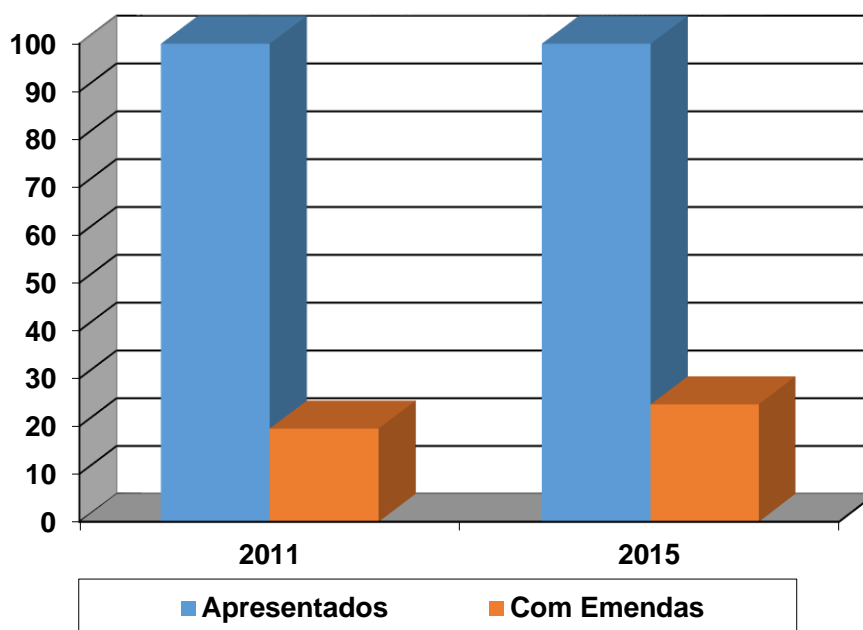
Tabela 10: Emenda em projetos de lei complementar de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015

Projetos de Lei	2011	2015
Apresentados	33	24
Com Emendas	6	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

O Gráfico 11 revela que, também tocante aos projetos de lei complementar de iniciativa do Executivo, os percentuais das emendas realizadas pelos parlamentares não foram significativos: 18,18% em 2011; 8,33% em 2015, resultado da parca alteração sofrida nessas proposições do governo.

Gráfico 11: Emenda em projetos de lei complementar de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Um outro fator que denota a prevalência do Executivo e seu poder de agenda é a prerrogativa que possuem os chefes do Executivo em requerer o regime de urgência para a apreciação e aprovação rápida de suas proposições legais, o que permite ao governo intervir na agenda pré-estabelecida do Legislativo, independentemente da vontade dos deputados estaduais, impondo obstáculo à atuação proativa do Legislativo, diminuindo assim o tempo de discussão sobre o projeto.

Nos anos de 2011 e 2015, o Executivo capixaba utilizou em larga escala esse mecanismo visando agilizar a tramitação dos projetos de sua autoria, conforme atestam as tabelas a seguir.

A Tabela 11 apresenta os resultados em relação aos projetos de lei: em 2011,

o governo Casagrande solicitou a urgência em 75 (setenta e cinco) dos 82 (oitenta e dois) projetos apresentados; já, em 2015, o governo Hartung requereu a urgência em 55 (cinquenta e cinco) dos 61 (sessenta e um) projetos de lei apresentados.

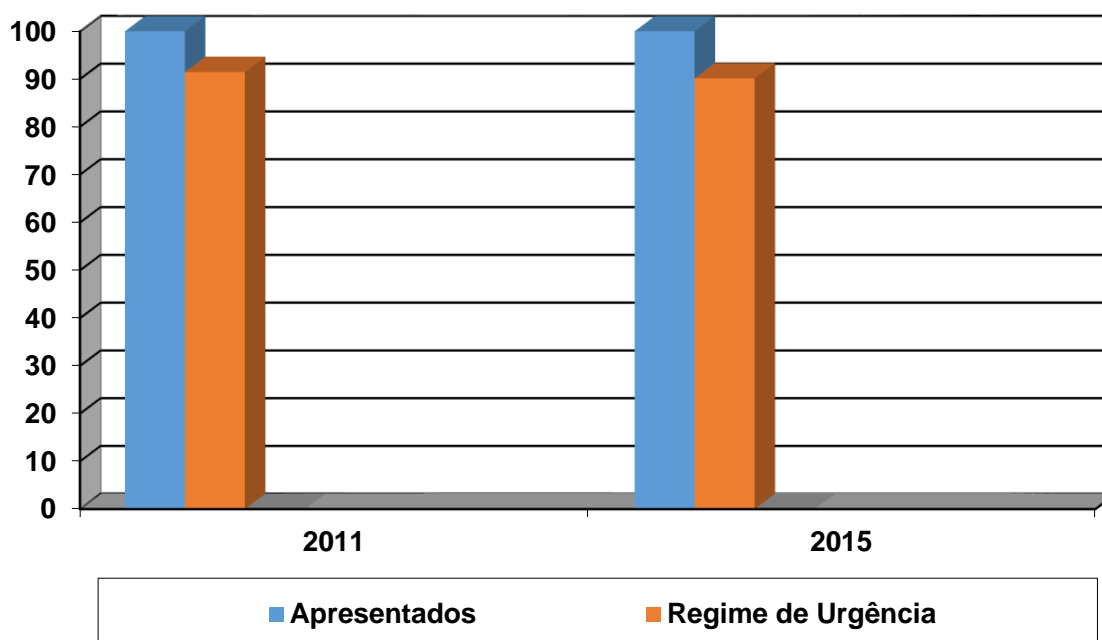
Tabela 11: Regime de tramitação de projetos de lei de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015

Projetos de Lei	2011	2015
Apresentados	82	61
Regime de Urgência	75	55

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Percebe-se, no Gráfico 12, que a solicitação de urgência no primeiro ano do governo Casagrande (2011), com o percentual de 91,46%, foi um pouco maior do que no primeiro ano governo Hartung (2015), com 90,16%. Mas ambas foram extremamente altas.

Gráfico 12: Regime de tramitação de projetos de lei de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Na mesma linha, se verifica em relação ao regime de tramitação de projetos

de lei complementar de origem do Executivo, conforme exibe a Tabela 12: no ano de 2011, 31 (trinta e um) projetos, de um total de 33 (trinta e três), foram submetidos ao regime de urgência; já, em 2015, 23 (vinte e três) projetos, de um total de 24 (vinte e quatro), foram submetidos ao regime de urgência.

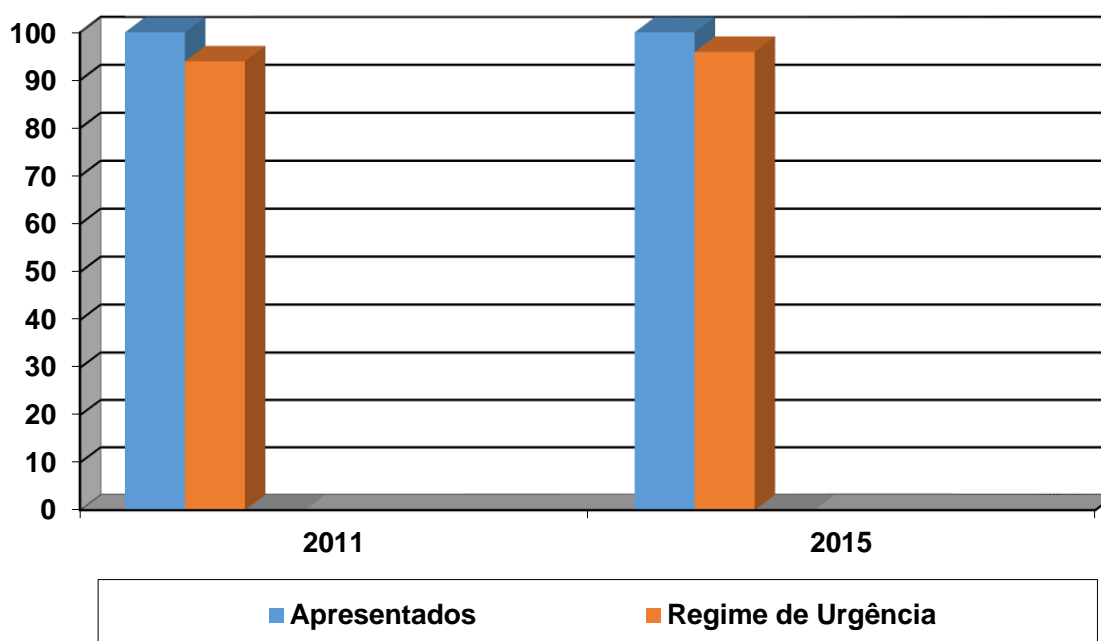
Tabela 12: Regime de tramitação de projetos de lei complementar de origem do Executivo nos anos de 2011 e 2015

Projetos de Lei	2011	2015
Apresentados	33	24
Regime de Urgência	31	23

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Constata-se, no Gráfico 13, que também no primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015) a tramitação dos projetos de lei complementar pelo regime de urgência foram muito altas: em 2011, o percentual ficou em torno de 93,94%; em 2015, 95,83%.

Gráfico 13: Regime de tramitação de projetos de lei complementar de origem do Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Quando se trata de proposições de maior impacto, geralmente àquelas originárias do governo, a participação do Executivo passa a ser significativa, porquanto o autor, de fato, dos projetos de lei de maior complexidade e relevância normativa. É o que se percebe quando se classifica o resultado das proposições legais do Executivo quanto à área de abrangência, conteúdo ou matéria. A intenção desse tratamento dado às informações colhidas no processo legislativo capixaba atine à identificação dos conteúdos, temas ou assuntos predominantes, quantitativamente, durante o período examinado, nas proposições originárias do Executivo no primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015).

Visando contemplar o conjunto da produção legislativa capixaba do Executivo no período em questão, optamos por cinco categorias distintas, assim discriminadas quanto às matérias:

a) Administrativo/Patrimonial: que dispõem sobre a estrutura de órgãos, conselhos, fundos ou entidades da administração direta ou indireta, bem como sobre assuntos de natureza patrimonial do Estado (utilização, doação ou alienação de imóveis);

b) Orçamento/Financeiro/Tributário: que dispõe sobre a atividade financeira do Estado, ou seja, proposições relacionadas às finanças públicas, às leis orçamentárias, à abertura de crédito adicional e especial, à instituição, arrecadação e fiscalização de tributos;

c) Pessoal: que dispõem sobre servidores públicos, planos de carreira, reajustes salariais, criação e extinção de cargos, admissão, demissão e exoneração de recursos humanos, contratos emergenciais;

d) Políticas Públicas: que dispõem sobre saúde, educação, segurança, agricultura, meio ambiente, habitação, desenvolvimento econômico, cultura, assistência social e promoção de direitos humanos;

e) Outras: que declaram de utilidade pública entidades privadas, de finalidade honorífica, de outros conteúdos ou não identificados.

Necessário alertar que o trabalho de classificar as proposições em uma única matéria é por demais difícil e complexo, visto que em grande parte dos casos, um mesmo projeto legislativo pode abranger diversas áreas, motivo porque privilegiamos àquelas de maior efeito distributivo e de maior relevância normativa.

Feitas essas advertências, passamos a analisar as tabelas a seguir que apresentam o panorama geral da produção legislativa do Executivo capixaba, no

período analisado, quanto ao quesito matéria.

Na Tabela 13, em que foi analisada comparativamente a produção legislativa ordinária de iniciativa do poder Executivo no primeiro ano dos dois governos estaduais no tocante à matéria, percebe-se, à exceção dos projetos de lei relativos ao pessoal, que os cenários não foram tão diferentes, havendo o predomínio de uma agenda formada por proposições voltadas às atividades financeiras e administrativas do Estado: em 2011, 35 (trinta e cinco) projetos de lei ordinária de cunho orçamentário/financeiro/tributário, 21 (vinte e um) pessoal, 16 (dezesesseis) administrativo/patrimonial, 5 (cinco) políticas públicas, 5 (cinco) outras matérias; em 2015, 34 (trinta e quatro) projetos de lei ordinária de conteúdo orçamentário/financeiro/tributário, 14 (quatorze) administrativo/patrimonial, 5 (cinco) políticas públicas, 5 (cinco) outras matérias e nenhum pessoal, consequência da não autorização por Hartung de aumento salarial aos servidores públicos estaduais nesse período.

Tabela 13: Produção de projetos de lei do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria

Matéria	2011	2015
Administrativo/Patrimonial	16	14
Orçamento/Financeiro/Tributário	35	34
Pessoal	21	-
Políticas Públicas	5	5
Outras	5	8
TOTAL	82	61

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

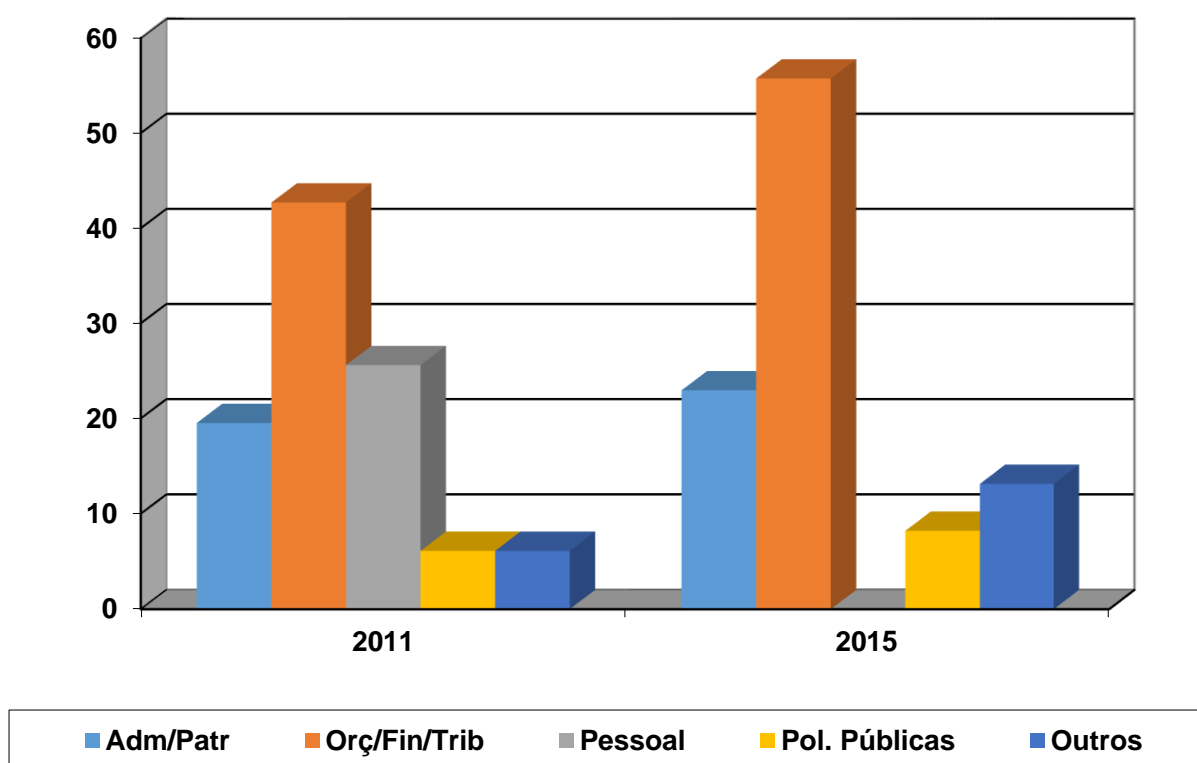
Desse modo, constata-se no Gráfico 14 que, percentualmente, na agenda Casagrande (2011) as matérias ficaram assim distribuídas: 42,69% dos projetos de lei de conteúdo orçamentário/financeiro/tributário, 25,60% pessoal, 19,51% administrativo/patrimonial, 6,10% políticas públicas e 6,10% referentes a outras matérias.

Já na agenda Hartung (2015), percentualmente, os temas dos projetos de lei ordinária foram distribuídos da seguinte forma: 55,73% dos projetos de lei de conteúdo orçamentário/financeiro/tributário, 22,95% administrativo/patrimonial, 8,20% políticas

públicas, 13,11% referentes a outras matérias e nenhum pessoal.

Percebe-se, outrossim, que em ambos os governos os assuntos voltados às políticas públicas, de cunho paroquial ou honorífico tiveram pouca relevância, predominando nessas gestões as questões ligadas às finanças públicas e organização administrativa.

Gráfico 14: Produção, em percentual, de projetos de lei do Poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

No referente aos projetos de lei complementar, a situação altera-se um pouco, conforme demonstra a Tabela 14: o predomínio, em ambos os governos, passa a ser da categoria pessoal, e em segundo plano temas afeitos à área administrativa e patrimonial, visto que, em 2011, 22 (vinte e dois) proposições tiveram conteúdo pessoal, 7 (sete) administrativo/patrimonial, 6 (seis) orçamentário/financeiro/tributário, 6 (seis) políticas públicas, e nenhum referente a outras matérias; em 2015, 11 (vinte e dois) de natureza pessoal, 5 (cinco) administrativo/patrimonial, 3 (três) políticas públicas, 3 (três) outras matérias e 2 (dois) orçamentário/financeiro/tributário.

Tabela 14: Produção de projetos de lei complementar do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria

Matéria	2011	2015
Administrativo/Patrimonial	7	5
Orçamento/Financeiro/Tributário	2	2
Pessoal	22	11
Políticas Públicas	2	3
Outras	-	3
TOTAL	33	24

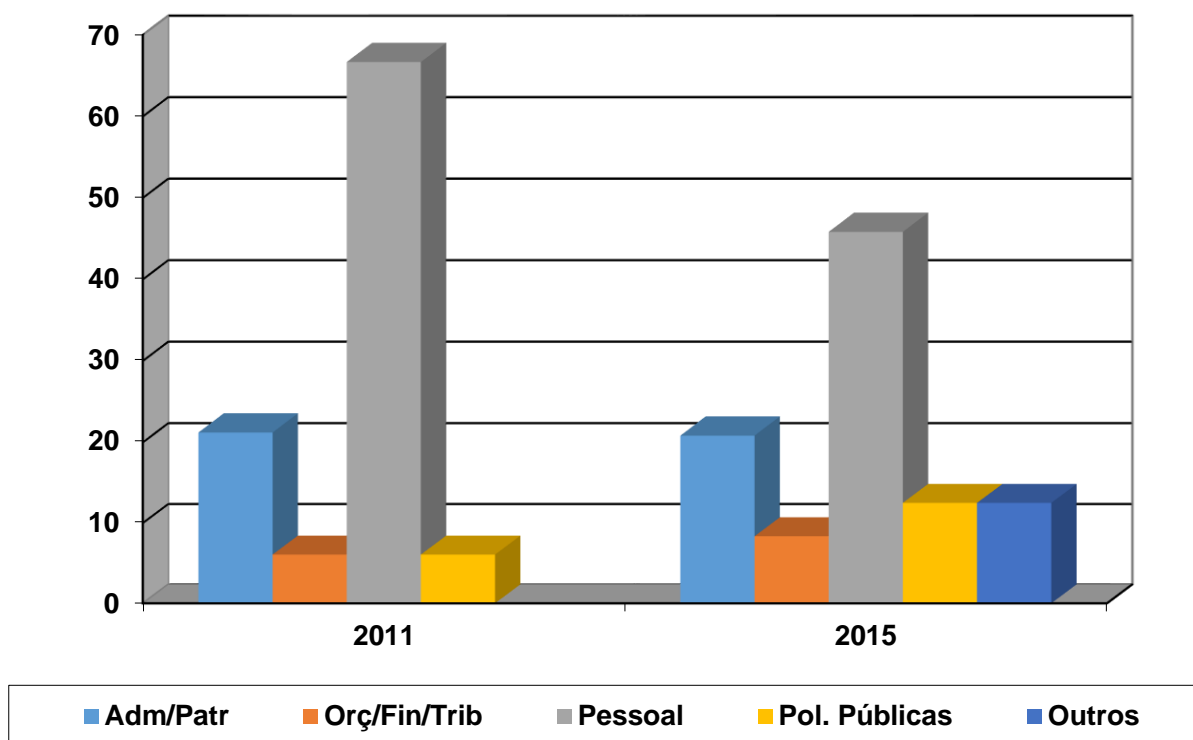
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

O Gráfico 15 aponta claramente que, tanto no primeiro ano do governo Casagrande (2011) quanto do de Hartung (2015), no tocante aos projetos de lei complementar, a preocupação era com a administração, em especial a dos recursos humanos. Tal fato pode estar relacionado à necessidade de ambos os governos em controlar de forma mais eficiente a gestão administrativa, colocando “ordem na casa” já no primeiro ano do governo visando garantir e consolidar os projetos nos anos seguintes.

Nesse sentido, na agenda Casagrande (2011), percentualmente, as matérias ficaram assim distribuídas: 66,67% dos projetos de lei complementar com conteúdo pessoal, 21,21% administrativo/patrimonial, 6,06% orçamentário/financeiro/tributário, 6,06% políticas públicas e nenhum referente a outras matérias.

Já na agenda Hartung (2015), percentualmente, os temas dos projetos de lei complementar foram distribuídos da seguinte forma: 45,83% das proposições de abrangência pessoal, 20,83% administrativo/patrimonial, 12,50% políticas públicas, 12,50% outras matérias e 8,34% orçamentário/financeiro/tributário.

Gráfico 15: Produção, em percentual, de projetos de lei complementar do Poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Se no primeiro ano dos dois governos, no tocante aos projetos de lei ordinária e complementar, as prioridades na agenda do Executivo se voltaram às questões de ordem orçamentário/financeiro/tributário, administrativo/patrimonial e de pessoal, o mesmo não se pode falar em relação à produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo na gestão Casagrande (2011), visto que esse governo não apresentou qualquer projeto de emenda constitucional.

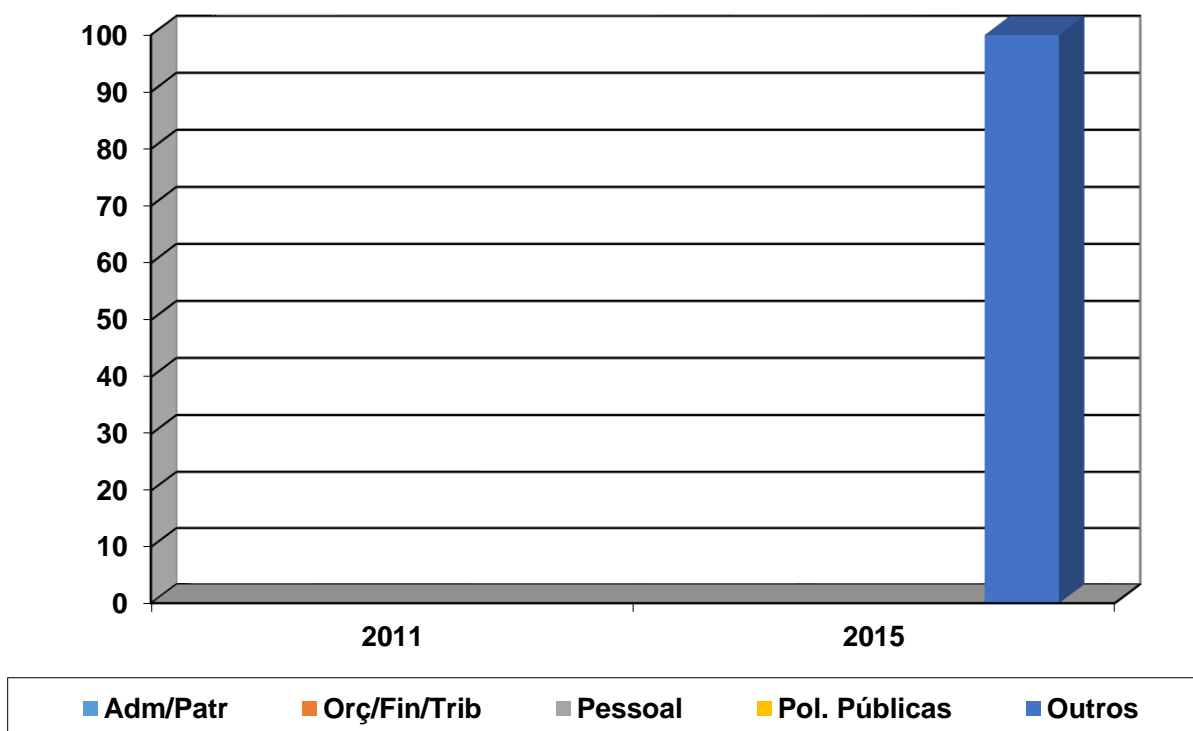
Já Hartung (2015) apresentou dois projetos por nos classificados na categoria administrativa/patrimonial: um que veda a fixação da imagem de chefe do Poder ou de órgão nas repartições públicas; outro que proíbe o uso de logomarcas ou de quaisquer outros símbolos que identifiquem a gestão na administração pública. A Tabela 15 apresenta esses dados numéricos e o Gráfico 16 percentualmente.

Tabela 15: Produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria

Matéria	2011	2015
Administrativo/Patrimonial	-	2
Orçamento/Financeiro/Tributário	-	-
Pessoal	-	-
Políticas Públicas	-	-
Outras	-	-
TOTAL	-	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Gráfico 16: Produção, em percentual, de projetos de emenda constitucional do Poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, quanto à matéria



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Na Tabela 16 sistematizamos, percentualmente, as prioridades do Executivo, por conteúdo e por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015.

Tabela 16: Prioridades do Executivo, por conteúdo e por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015 (%)

Matéria	2011			2015		
	PL	PLC	PEC	PL	PLC	PEC
Administrativo/Patrimonial	19,51	21,21	-	22,95	20,83	-
Orçamento/Financeiro/Tributário	42,69	6,06	-	55,73	8,34	-
Pessoal	25,60	66,67	-	-	45,83	-
Políticas Públicas	6,10	6,06	-	8,20	12,50	-
Outras	6,10	-	-	13,11	12,50	100
TOTAL	100	100		100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Como mostra a Tabela 16, no primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015), no concernente aos projetos de lei ordinária e complementar, as prioridades na agenda do Executivo se voltaram às questões de ordem orçamentário/financeiro/tributário, administrativo/patrimonial e de pessoal.

Nas tabelas e gráficos a seguir analisamos as proposições encaminhadas pelo Executivo, nos anos 2011 e 2015, quanto ao resultado.

Comparando o resultado da produção de projetos de lei ordinária do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, conforme exhibe a Tabela 17, percebe-se que ambos os governos foram amplamente vitoriosos: Casagrande teve 78 (setenta) vitórias de um total de 82 (oitenta e dois) projetos de lei ordinária apresentados e apenas duas derrotas e dois recuos; Hartung teve 60 (sessenta) vitórias de um total de 61 (sessenta e um) projetos de lei ordinária e apenas um projeto não foi votado.

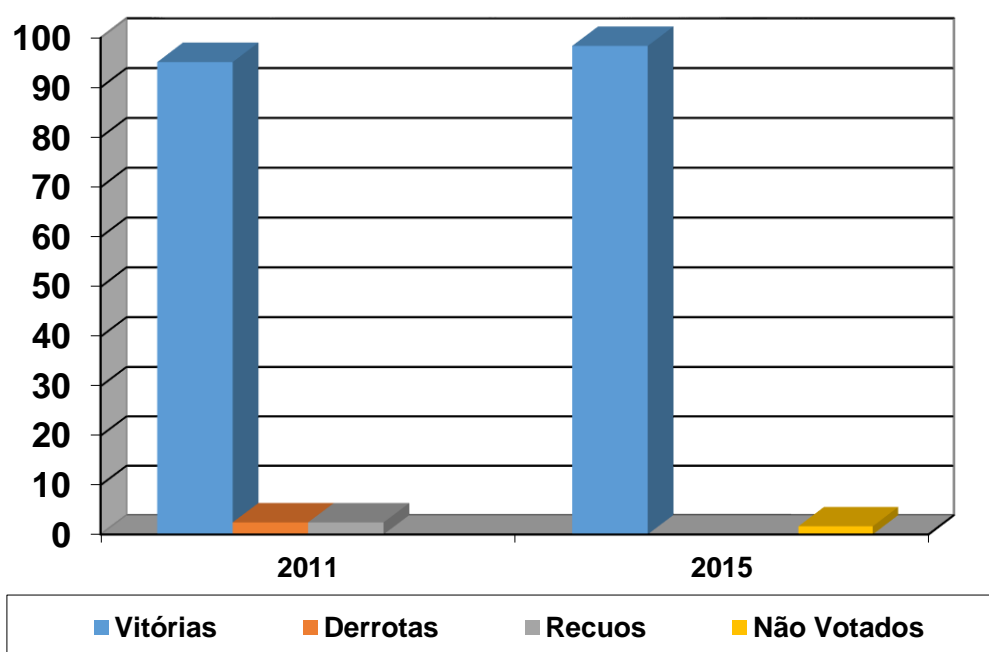
Tabela 17: Resultado da produção de projetos de lei do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015

Resultado	2011	2015
Vitórias	78	60
Derrotas	2	-
Recuos	2	-
Não Votados	-	1
TOTAL	82	61

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

No Gráfico 17, verifica-se que, em 2011, o governo saiu-se vitorioso em 95,12% dos projetos de lei ordinária apresentados, e, em 2015, o percentual de vitórias foi de 98,36%. A diferença no percentual não é tão grande, mas revela o tipo de relação que cada chefe do Executivo teve com o Legislativo capixaba, demonstrando que na gestão Hartung esse relacionamento foi um pouco mais impetuoso.

Gráfico 17: Resultado da produção de projetos de lei do poder Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Consoante aponta a Tabela 18, também com relação à produção de projetos de lei complementar, os resultados foram amplamente favoráveis aos referidos governos: em 2011, Casagrande teve 31 (trinta e um) vitórias de um total de 33 (trinta e três) projetos de lei complementares apresentados e apenas dois recuos; Hartung teve vitória em todos os 24 (vinte e quatro) projetos de lei complementar apresentados.

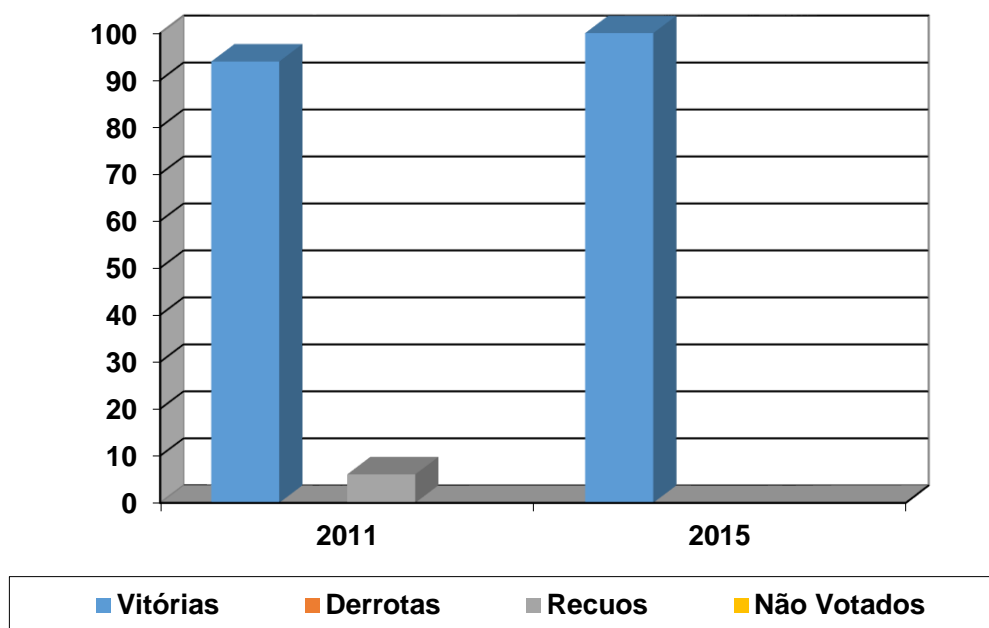
Tabela 18: Resultado da produção de projetos de lei complementar do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015

Resultado	2011	2015
Vitórias	31	24
Derrotas	-	-
Recuos	2	-
Não Votados	-	-
TOTAL	33	24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Assim, conforme demonstra o Gráfico 18, em 2011, o governo saiu-se vitorioso em 93,94% dos projetos de lei complementar apresentados, e, em 2015, o percentual de vitórias foi de 100%.

Gráfico 18: Resultado da produção de projetos de lei complementar do poder Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

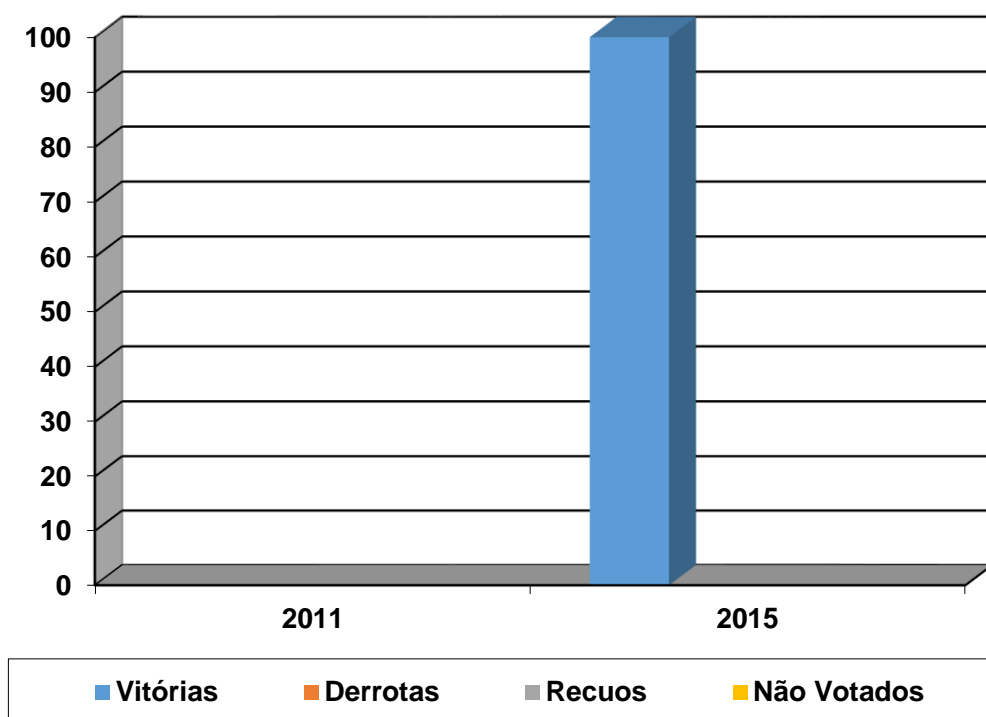
Já relativamente à produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015, constata-se, com base na Tabela 19 e no Gráfico 19, que Casagrande não apresentou qualquer projeto de emenda constitucional e Hartung apresentou dois, obtendo vitórias nos dois (100% vitorioso).

Tabela 19: Resultado da produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo, nos anos de 2011 e 2015

Resultado	2011	2015
Vitórias	-	2
Derrotas	-	-
Recuos	-	-
Não Votados	-	-
TOTAL	-	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Gráfico 19: Resultado da produção de projetos de emenda constitucional do poder Executivo, em percentual, nos anos de 2011 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

A seguir utilizamos como indicadores a taxa de sucesso e a taxa de aproveitamento para analisar o êxito do Executivo na arena legislativa capixaba, em 2011 e 2015. Seguindo os parâmetros delimitados por Limongi (2006)³⁰, a taxa de

³⁰ De acordo com Limongi (2006, p. 21) “a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo [...] nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder”.

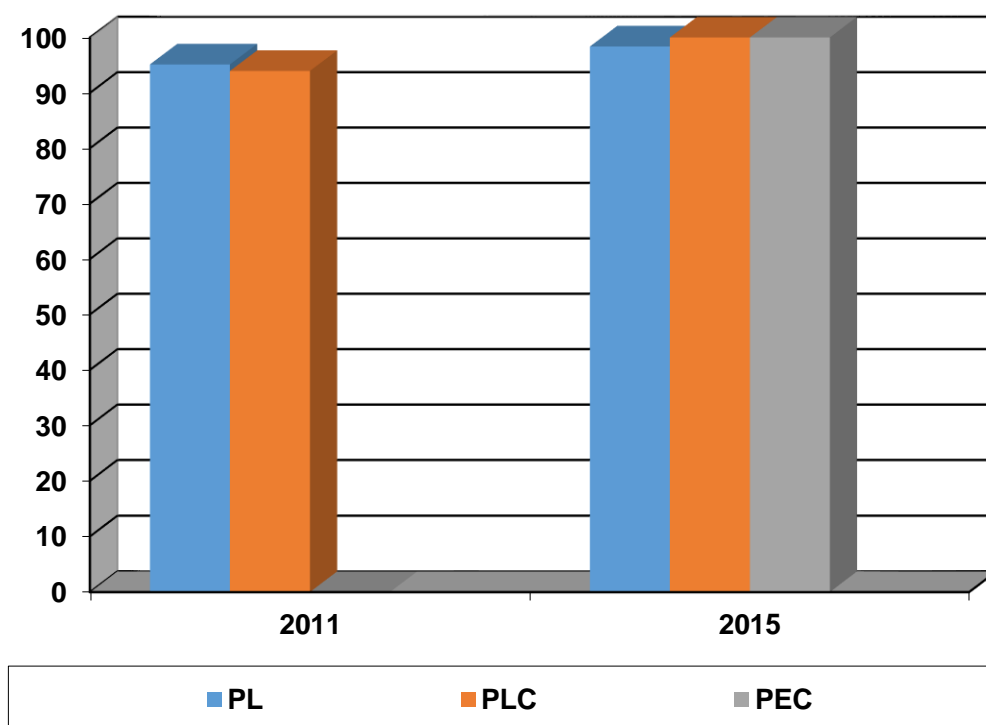
sucesso foi calculada pela proporção do que foi aprovado pelo Legislativo capixaba, nos referidos anos, de proposições de iniciativa do Executivo sobre o total enviado pelo governo nesse período. Já a taxa de aproveitamento do Executivo foi elaborada com base no sucesso das aprovações no Legislativo dos projetos de lei ordinária e de lei complementar encaminhados pelo Executivo, nos anos de 2011 e 2015. Na Tabela 20 e no Gráfico 20 sistematizamos, percentualmente, a taxa de sucesso do Executivo, por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015.

Tabela 20: Taxa de sucesso do Executivo, por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015 (%)

Proposições Legais	2011	2015
PL	95,12	98,36
PLC	93,94	100
PEC	-	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Gráfico 20: Taxa de sucesso do Executivo, em percentual, por tipo de legislação, nos anos de 2011



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Os dados acima demonstraram que, também nos anos de 2011 e 2015, na arena estadual capixaba, há preponderância do Executivo sobre o Legislativo em relação à aprovação das proposições legais, como apontam os trabalhos de Domingues (2001), Pereira (2014) e Pessine (2013) em períodos anteriores.

De fato, as taxas de sucesso, nos períodos analisados, corroboram para a governabilidade, indicando uma média de sucesso bem alta – 94,53% em 2011; 99,45 % em 2015 –, apontando que os governos Casagrande (2011) e Hartung (2015) raramente foram derrotados.

Cumprir lembrar que essa prevalência do Executivo, no Brasil, se deve aos poderes atribuídos ao chefe de governo pela Constituição de 1988, na agenda legislativa (LIMONGI, 1994, 2006; SANTOS, 2002), bem como à centralização decisória, que passa pelo colégio de líderes (SANTOS, 2002), às coalizões (LIMONGI, 2006) e também à patronagem, definida por Santos (2008, p. 9) como um “conjunto de recursos à disposição do presidente para induzir o Legislativo a aprovar sua agenda política e cumprir um papel decisivo neste processo”.

Revela notar que a capacidade do Executivo em aprovar proposições legais no âmbito legislativo também se deve à chamada coalizão fisiológica de governo, termo criado por Andrade (1998) para se referir ao *governismo*³¹. De acordo com Andrade (1998, p. 19), “os parlamentares abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle; o governo, por seu lado, distribui cargos na administração e nas estatais a pessoas indicadas pelos partidos coligados”.

Vale observar, além disso, que ainda que seja considerada a diferença de agendas, conforme assinala Pereira (2014), caracterizada em agenda *leve* ou *pesada*³² consoante o tipo de governo, tais contextos não importaram nos resultados comparativos: o *governismo* se fez nitidamente presente na Assembleia capixaba nos períodos investigados, visto que a taxa de sucesso média do Executivo alcançou índices superiores a 90%. Além do mais, não se verificou nesses governos a ocorrência de uma agenda considerada *pesada*, apesar de dessemelhantes: Casagrande contou com um cenário político-econômico favorável, em 2011; Hartung,

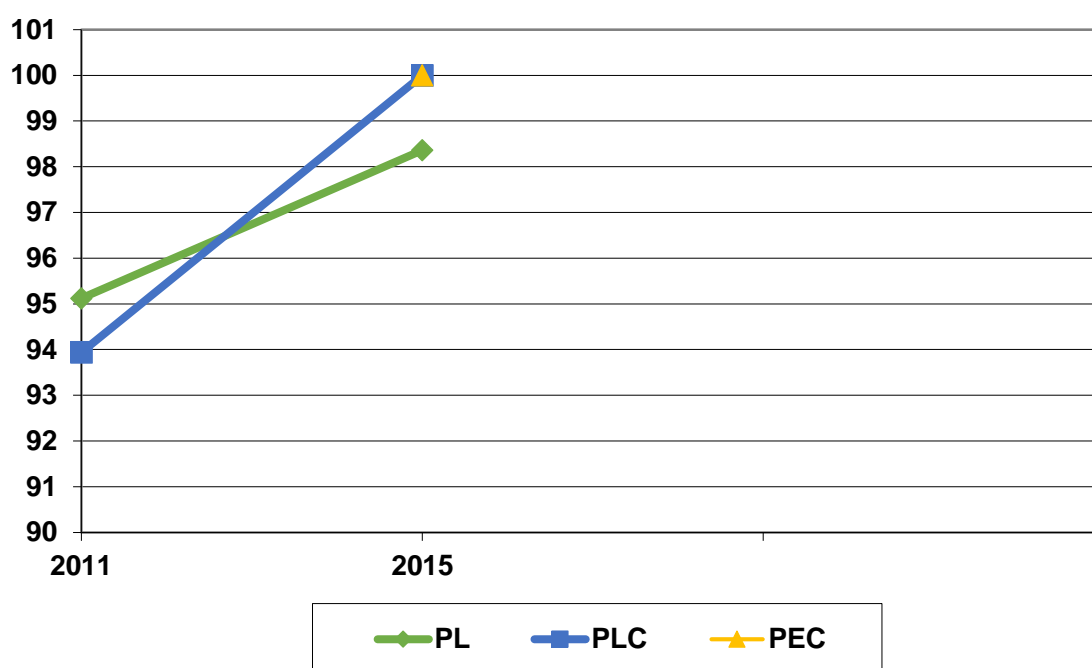
³¹ Estratégia política implementada pelo governo objetivando garantir apoio do Legislativo na aprovação de seus interesses.

³² Segundo Pereira (2014, p. 120), uma agenda *pesada* “é aquela na qual o Executivo se vê na necessidade de apresentar muitos projetos que alteram significativamente o *status quo*. Uma agenda ‘leve’ é caracterizada por poucas matérias desse tipo”.

ao contrário, atravessou, em 2015, uma forte crise econômica e do desequilíbrio das contas públicas.

Demais disso, nesses governos as diferenças em relação ao sucesso do Executivo não foram tão acentuadas. Como mostra o Gráfico 21, tanto em relação aos projetos de lei ordinária quanto aos projetos de lei complementar, no governo Hartung (2015) as curvas são ascendentes, mas as diferenças são pequenas em relação à gestão Casagrande (2011), demonstrando que ambos os governos predominaram e prevaleceram amplamente, embora as trajetórias desses sucessos se apresentem de modo diferente nos anos analisados.

Gráfico 21: Taxa de aproveitamento do Executivo, por tipo de legislação, nos anos de 2011 e 2015 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

Os resultados demonstraram que no Espírito Santo, em 2011 e 2015, o Executivo foi bem exitoso na aprovação de suas proposições legais perante o Legislativo, além de apresentar temas mais relevantes e substanciais para o Estado.

Em suma, a análise quantitativa das proposições apresentadas pelos governadores em 2011 e 2015 corroborou a subserviência do Legislativo capixaba em relação ao Executivo, havendo uma sobreposição deste poder na agenda de trabalhos

da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, bem como apontou a incapacidade dos parlamentares em propor um maior número de alterações aos projetos do governo e de se oporem frente ao Executivo.

Vale ressaltar, por fim, que esta seção procurou analisar, de modo agregado e a partir de uma abordagem quantitativa, a produção legislativa capixaba de iniciativa do Executivo no primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015). Portanto, a análise empreendida foi calcada exclusivamente em dados quantitativos, o que resulta em uma limitada incidência de informações não totalmente apta à medição da importância, da condição estratégica, da finalidade subjacente ou do impacto político de cada proposição legislativa. Em outros termos: não há como analisar, de forma absoluta, a dinâmica da relação Executivo-Legislativo capixaba pautando-se apenas em números – há outras variáveis que podem ser consideradas, mas que não foram aqui examinadas em razão das limitações e propósitos desta dissertação. Assim, a análise aqui apresentada não é absolutamente conclusiva, até mesmo porque não temos a pretensão de esgotar o tema.

No próximo tópico trazemos as considerações finais sobre o trabalho, procurando oferecer novos elementos para a compreensão da interação Executivo-Legislativo capixaba.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou analisar a dinâmica das interações entre poder Executivo e Legislativo no Espírito Santo, avaliando, por meio de um exame comparativo da produção legislativa, os padrões desse relacionamento durante o primeiro ano dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).

Para realizar este propósito, foi apresentado antes um estudo sobre o referencial teórico adotado visando dar sustentação as argumentações desenvolvidas nesta pesquisa. Por isso, foram revisados alguns postulados do neoinstitucionalismo, da separação dos poderes e realizadas algumas considerações acerca do presidencialismo de coalizão e do ultrapresidencialismo estadual, bem como apresentados modelos de interação entre os poderes executivos e legislativo. Foram também discutidas as bases legais do Executivo e Legislativo capixaba, e realizada uma sucinta reconstituição histórica da política capixaba no século XXI.

No plano empírico, além de serem traçados os perfis sociais e as trajetórias políticas de Casagrande e Hartung, analisou-se a formação da equipe de governo em 2011 e 2015, bem como os padrões interativos na relação Executivo-Legislativo capixaba durante o primeiro ano dos referidos governos mediante o exame comparativo da produção legislativa em 2011 e 2015.

O capítulo 1 teve como objetivo apresentar um referencial teórico fundado nas premissas desenvolvidas pelo neoinstitucionalismo, focando os estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, visando subsidiar a análise formulada no último capítulo, na qual são empregados elementos teóricos e analíticos embasando a investigação calcada em dados empíricos referentes à produção legislativa capixaba (2011 e 2015). Discutimos ainda o modelo político construído pós-1988, no qual garante amplos poderes ao chefe do poder Executivo, a fim de compreender de que maneira a implementação de políticas por parte do governo pode influenciar, sob diversas maneiras, a dinâmica da relação institucional Executivo-Legislativo, limitando e moldando o processo de decisão legislativo. Pautado na literatura especializada, pretendeu-se mostrar algumas perspectivas pensadas acerca do papel das instituições políticas como uma variável fundamental nessa interação institucional. Buscou-se também trazer à liça algumas reflexões que se escoram no modelo neoinstitucionalista mirando entender a influência dos arranjos e estruturas institucionais sobre o jogo político e sobre às ações e estratégias dos atores políticos.

A perspectiva neoinstitucionalista – assentada na premissa de que as instituições são capazes de afetar o comportamento dos atores, condicionando e estruturando suas preferências – tem como ênfase a dinamização das instituições, destacando o papel regulador do Estado e oferecendo explicações endógenas para os processos decisórios na arena parlamentar.

Quando analisamos a relação Executivo-Legislativo na esfera estadual capixaba no período examinado, percebemos que o desenho institucional contribuiu para o êxito do governo na seara parlamentar, visto conferir as Constituições Federal e Estadual ao Executivo força perante o Legislativo.

O estudo acerca do neoinstitucionalismo foi importante porque permitiu conhecer uma série de parâmetros úteis para o trabalho, fornecendo subsídios sobre *o que e como* analisar as relações Executivo-Legislativo capixaba, facilitando a aplicação de métodos comparativos, especialmente os de caráter quantitativo.

Enfim, o neoinstitucionalismo mostrou-se um instrumento bastante adequado para a pesquisa empírica, até mesmo por esclarecer que as instituições políticas proporcionam um roteiro que permite analisar a temática investigada, como também os atores políticos e as organizações políticas, seus papéis e suas relações.

Entretanto, dada a complexidade do tema, foi necessário avançar os estudos a fim de compreender os diversos tipos de arranjos institucionais brasileiro. Por isso foi necessário desenvolver um estudo sobre a separação dos poderes no Brasil e o processo de governo nas esferas nacionais e subnacionais na Sexta República.

Assim, o capítulo 2 teve como propósito desenvolver um estudo sobre a repartição das funções do poder no Brasil pós-1988, o presidencialismo de coalizão e o ultrapresidencialismo estadual, e apresentar modelos de interação Executivo-Legislativo, com o escopo de auxiliar na elaboração da presente pesquisa. Essas referências teóricas foram essenciais para confecção da dissertação, conferindo embasamento ao fenômeno político investigado, permitindo, ademais, compreender que a força ou fraqueza de cada um dos poderes resulta, grande parte, das atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988 e do desenho institucional do sistema político brasileiro.

Demais disso, as contribuições desses estudos foram, primeiramente, aperceber que os poderes representativos brasileiros, tanto a nível nacional quanto subnacional, estão respondendo, ainda que com certa limitação, aos postulados democráticos. Em segundo lugar, compreender que esses poderes assumem papéis

e conteúdos diversos conforme estejam integrados à órbita nacional ou regional. Por fim, a exposição de um modelo de análise das interações entre os poderes abriu a possibilidade para analisar a relação Executivo-Legislativo capixaba, mediante o entendimento sobre o funcionamento dessas instituições subnacionais e sobre os processos decisórios de governo do ponto de vista da estratégia dos atores, subsidiando assim a realização do exame comparativo dos governos Casagrande (2011) e Paulo Hartung (2015).

Em síntese, o capítulo 2 constituiu um importante reforço para os estudos e análise comparativa apresentados neste trabalho, sendo tomado como um marco para presente pesquisa, posto enfrentar uma questão basilar: como se governa no Brasil pós-88, além de explicitar padrões formais e substantivos resultantes das interações Executivo-Legislativo.

No capítulo 3 foram descritas as bases legais do Executivo e Legislativo do Estado do Espírito Santo, arrolando as principais normas jurídicas estaduais que disciplinam as atribuições do governador e do parlamento capixaba, sua organização e o processo legislativo. O objetivo desse capítulo foi depreender sobre as competências e prerrogativas desses poderes a fim de melhor compreender a complexidade das interações Executivo-Legislativo no âmbito estadual.

Nesse capítulo foram mostrados os instrumentos legais e institucionais que detêm os governadores capixabas em relevantes áreas decisórias – como a competência para emitir decretos regulamentares, exclusividade no envio de leis orçamentárias, solicitação de urgência, instituição de burocracias públicas –, que resultam, de fato, numa limitação à atuação dos deputados estaduais, restringindo-os de atuar de forma efetiva em assuntos essenciais como questões financeiras e administrativas estaduais.

A apresentação dos aspectos legais e regimentais do formato institucional da interação Executivo-Legislativo capixaba permitiu entender a regulação e distribuição do ônus e bônus do processo político estadual, implicando na definição do desempenho dos resultados alcançados por esses poderes, além de identificar os poderes proativos e reativos na esfera estadual.

O capítulo 4 nos deu uma dimensão sobre o quadro político capixaba no início do século XXI, dando especial destaque à ascensão política de José Renato Casagrande e Paulo Hartung ao governo do Estado do Espírito Santo e à utilização por esses atores da administração pública como instrumento de cooptação política e

de participação de partidos. Mostrou-se também como esses governadores contaram no início de suas gestões (2011 e 2015) com uma base aliada forte, obtendo maioria parlamentar.

Ao analisarmos a construção da equipe de governo nos anos de 2011 e 2015, algumas diferenciações se mostraram evidentes. A primeira diferença é que o primeiro ano do governo Casagrande (2011) apresentou um maior número de ocupantes partidários em cargos comissionados importantes do Estado do que o primeiro ano do governo Hartung (2015), cuja equipe teve um perfil mais técnico ou ligado ao grupo pessoal do governador.

Além disso, houve diferentes arranjos partidários, apesar de a participação dos partidos nas equipes de governo ter sido regular, havendo sete partidos compondo a gestão Casagrande e seis a de Hartung. No primeiro ano do governo (2011), Casagrande distribuiu os principais postos na administração estadual ao PSB e PMDB, alocando os integrantes dos demais partidos aliados em órgãos com pequenos orçamentos. Já Hartung, em seu primeiro ano de governo (2015), abrigou os partidos em secretarias sem grande visibilidade ou influência, mas lhes reservou algumas posições chaves em estatais e autarquias.

Algumas semelhanças também foram detectadas: a utilização de membros da equipe do governo anterior na nova gestão; a escolha da equipe de governo apartada do Legislativo, predominando, ao que parece, mais a escolha pessoal do governador do que a distribuição de cargos comissionados importantes como principal moeda de troca nas relações entre Executivo-Legislativo capixaba, visto que, em 2011 e 2015, esses cargos foram ocupados muito mais por técnicos especializados, representantes de grupos de interesse ou respaldados por membros de partidos ligados ao chefe de governo do que propriamente com a coalizão.

Com base na classificação dos padrões de interação Executivo-Legislativo desenvolvida por Couto (1998), sumariamente, é crível identificar, a partir da análise comparativa empreendida, que, no referente à estratégia, a interação firmada entre esses poderes nos períodos investigados (2011 e 2015) é de cooperação, prevalecendo a coadjuvação e a coparticipação. Já no tocante à modalidade, percebe-se uma interação do tipo estável, sobressaindo o modelo de coalizão que favorece a estabilidade, visto que os governos Casagrande, em 2011, e Hartung, em 2015, contaram com uma ampla bancada de sustentação que os apoiaram, ao longo desses períodos. Por fim, no relativo à moeda de troca, prepondera presumivelmente a

coalizão de governo de tipo fisiológica.

Contudo, os resultados demonstraram que a distribuição de pastas, tanto no governo Casagrande (2011) quanto no de Hartung (2015), não se traduziu em sustentáculo para composição da maioria na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. O Executivo negociara cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão, mas esse distributivismo não resultou em alteração do processo decisório legislativo, posto que praticamente quase todos os projetos de leis enviados pelo Executivo ao Legislativo capixaba foram aprovados.

Esse dado permite inferir que, para além das secretariais e órgãos ofertados como moeda de troca, outros elementos podem ter garantido uma coalizão majoritária, favorecendo aos interesses do Executivo no processo legislativo estadual, tais como nomeações para empresas públicas, aprovação de emendas individuais ao orçamento, liberação de verbas para as bases eleitorais dos deputados estaduais. Ou seja, o predomínio do *governismo* pode também ter sido pautado, conforme Pereira (2014), em acordos por baixo dos panos, ou, provavelmente, em arranjos firmados pontualmente com parlamentares ou lideranças com ascendência no Legislativo capixaba.

Desse modo, nos períodos analisados, é possível identificar, ainda que de forma assimétrica, dois padrões de interação atuando ao mesmo tempo: o modelo latente de negociações pontuais alocativas e fisiológicas e o modelo conspícuo e aparentemente preponderante de coalizão fisiológica de governo.

Assim, é possível depreender que os acordos para a composição da equipe de governo, em 2011 e 2015, possam ter sido realizados muito mais de forma individual do que partidária, sem a efetiva participação dos membros do parlamento capixaba.

E provavelmente essa opção dos governadores Casagrande, em 2011, e Hartung, em 2015, está diretamente vinculada à dominância do Executivo e à subordinação do Legislativo capixaba, que lhe proporciona uma confortável e dócil relação entre os poderes, não necessitando utilizar, usualmente, da barganha de cargos de primeiro escalão para auferir o apoio dos deputados estaduais.

De fato, quando analisada, no capítulo 5, a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo verificou-se a subserviência desse poder em relação às proposições legais originárias do Executivo capixaba, bem como o domínio da agenda legislativa pelo governo estadual, ratificando o cenário descrito

nas pesquisas desenvolvidas por Domingues (2001), Pereira (2014) e Pessine (2013). Portanto, os dados apresentados reforçam a ascendência dos governos Casagrande (2011) e Hartung (2015) sobre o padrão dos trabalhos legislativos capixaba.

Sem dúvida, a ilação obtida no presente estudo decorre do arranjo institucional consolidado pós-1988, que dotou o Executivo de uma série de garantias, prerrogativas e competências, que possibilitam ao governo o controle sobre a agenda legislativa, influenciando nos resultados do processo legislativo e obtendo altas taxas de sucesso.

A iniciativa privativa do governador na proposição de leis de cunho financeiro, orçamentário e administrativo, o poder de vetar total ou parcialmente os projetos de lei aprovados no Legislativo e o direito de solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa e a vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do governador, além do controle da máquina pública estadual, permitem a sobreposição do Executivo na agenda e no trabalho do Legislativo.

A par desse fato, há que ressaltar que a fraqueza do Legislativo capixaba também advém, ainda que indiretamente, do sistema político brasileiro, com um número excessivo de partidos políticos, dando ensejo ao aluguel de legenda; com agremiações partidárias desvinculadas da sociedade; com o uso eleitoral da máquina administrativa e a captação ilícita de sufrágio (REIS, 2006); além da corrupção endêmica que graça a política nacional.

Provavelmente, esses fatores combinados deram impulso à reforma política engendrada pelo Congresso Nacional, em 2015, que, entretanto, não alterou a competência e o poder do Legislativo, dotando-o de instrumentos capazes de fiscalizar verdadeiramente as ações do Executivo no trato da coisa pública e de intervir no processo de governo por meio de decisões políticas que venham atender realmente às demandas sociais através da produção legal de políticas públicas.

Além disso, constatou-se que a definição e discussão de temas relevantes e substanciais para o Estado do Espírito Santo não são efetivamente partilhada pelo poder Legislativo capixaba, já que concentrada quase que exclusivamente nas mãos dos governadores. Com base na concepção democrática e republicana, os dados levantados neste trabalho apontam para a convergência do poder político na esfera do Executivo, havendo, por assim dizer, uma sobreposição desse poder sobre o Legislativo.

Ficou ainda demonstrado que, no tocante à produção legislativa capixaba de iniciativa do Executivo, a agenda legislativa está sob o domínio do governo, conferindo a esse poder centralidade nos principais processos decisórios, sujeitando o Legislativo a uma função subalterna nesse processo, visto que, além de não modificar substancialmente as propostas do governo, esse parlamento permite que, nas matérias de maior complexidade e relevância, o poder normativo seja exercido quase que exclusivamente pelo Executivo, subtraindo a capacidade política do poder Legislativo, que deixa de exercer suas atribuições e competências constitucionais na integralidade.

E mesmo quando examinada a produção legislativa originária do Executivo sob o prisma da abrangência, conteúdo ou matéria, verifica-se que, em 2011 e 2015, o Legislativo capixaba não cumpriu plenamente seu papel social, visto que os assuntos voltados às políticas públicas – que dispõem sobre saúde, educação, segurança, agricultura, meio ambiente, habitação, desenvolvimento econômico, cultura, assistência social e promoção de direitos humanos –, tiveram pouca relevância, predominando nesses períodos questões ligadas às finanças públicas e organização administrativa do Estado.

Em suma, os dados apresentados nesta pesquisa indicam a prevalência de interesses dos governadores Casagrande (2011) e Hartung (2015) ao produzir normas jurídicas, denotando a abstenção por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo em exercer, em sua plenitude, seu poder fiscalizatório e legislativo sobre os projetos normativos originárias do Executivo capixaba, revelando assim um cenário em que a dinâmica das interações entre esses poderes decorre de um padrão de subserviência às proposições legais de iniciativa do governo.

REFERÊNCIAS

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

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. **Lua Nova - Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 33, 1994.

_____. O ultra-presidencialismo estadual brasileiro. **XVIII Encontro da ANPOCS**, Caxambú/MG, 1994.

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

_____. **Reforma do Estado e Federalismo**: o caso dos governos estaduais brasileiros. 1999. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf>>. Acesso em: 17/01/2015.

_____; SAMUELS, David. A Nova Política dos Governadores. **Lua Nova - Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 40-41, 1997.

_____; TEIXEIRA, M. A. C.; COSTA, V. M. F. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AGÊNCIA CONGRESSO. COM. BR. “Não me iludo com Paulo Hartung”, diz Max. **Agência Congresso**, Brasília, 05 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.agenciacongresso.com.br/m.asp?cd=3545>>. Acesso em: 29/07/2015.

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

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes ministeriais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 4, n. 1, 1994.

_____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000.

_____. O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

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

_____ ; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 2, 2001.

_____ ; _____. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010). **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 56, n. 3, 2013.

_____ ; _____. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, 2003.

_____ ; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

ANDRADE, Régis de (Org.). Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, Regis de Castro. (Org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.

AQUIES. Maioria poderá ser oposição a Hartung. **Jornal Aqui Notícias**, Cachoeiro de Itapemirim/ES, 07 out. 2014. Disponível em: <<http://www.aquies.com.br/2014/conteudo.asp?codigo=2884>>. Acesso em: 14/10/2015.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ARNOLD, Douglas. *The logic of Congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

ASSIS, Éder Araújo. Os partidos, as eleições e as transformações recentes. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **O sistema partidário brasileiro**: diversidade e tendências. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina**: O poder dos Governadores desde a redemocratização. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2010.

BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. **Textos para Discussão n. 112**, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, abril. Brasília: Senado Federal, 2012

BORGES, André. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, vol.18, n. 35, 2010.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de Competição Política 1982-2002**. São Paulo: Humanitas/Fapesp: 2006.

_____. **Eleitores e Representação Partidária no Brasil**. São Paulo. Humanitas/CNPq: 2007.

_____; VEIGA, Luciana F.; MIRÍADE, Angel. Recrutamento e Perfil dos Candidatos e dos Eleitos à Câmara dos Deputados nas Eleições de 2006. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01/10/2014.

CAÇADOR, Sávio Bertochi; MONTE, Edson Zambon; MOREIRA, Ricardo Ramalhoto. Efeitos Regionais da Política Monetária. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 32, n. 61, 2014.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 71, 2005.

CAMPOS, Manuel Fontaine. **Natureza, origem e exercício do poder político**. Veritati - Repositório Institucional da Universidade Católica Portuguesa. Fundação Spes, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/3019/1/com-nac_2009_ED_1207_Campos_Manuel_01.pdf>. Acesso em: 03/10/2015.

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

CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional**. São Paulo: Paloma, 2003.

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

CARREIRÃO, Yan; PERONDI, Eduardo. Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 24, n. 71, 2009.

CASTRO, Mônica Mata Machado; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 4, 2009.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 45, n. 6, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7059>>. Acesso em: 13/01/2015.

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1998-2006. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, 2009.

_____; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e Governadores como determinantes do comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, 2009.

_____; LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. **Annual Review of Political Science**, 2002.

_____; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias, Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, 2002.

COLBARI, Antonia de Lourdes. Prefácio. In: SIMÕES, Roberto Garcia. **Estado em questão: pequenez, crime organizado e unanimidade**. Vitória: EDUFES, 2014.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Regis de Castro. (Org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Berkley: University of California Press, 1993.

_____; _____. *Setting the agenda: responsibility Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodium, 2010.

_____; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para concursos**. Salvador: JusPodium, 2011.

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

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, vol. 48, n. 2, 2005.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____; VERDÚ, Pablo Lucas (prologuista). **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. Barcelona: Ariel, 1970.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989**. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf>. Acesso: 14/10/2015.

ESTADÃO. COM.BR. O suposto esquema da propina no Espírito Santo segundo o BC e o MP. **Estadão**, São Paulo, 20 jul. 2001. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-suposto-esquema-da-propina-no-es-segundo-o-bc-e-o-mp,20010720p38908>>. Acesso em: 25/07/2015.

FARIAS NETO, Pedro Sabino. **Ciência política**: enfoque integral avançado. São Paulo: Atlas, 2011

FELISBINO, Riberti de Almeida. Atores e práticas na relação Executivo-Legislativo Municipal: o caso do Município de Mogi Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988). *Revista OMNIA Humanas*, São Paulo, vol. 2, n. 1, 2009.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. A separação dos poderes na ordem constitucional em vigor. **Jornada Jurídica em homenagem ao Professor Jorge Miranda: os vinte anos da Constituição Brasileira de 1988**, Brasília, 01 a 03 de outubro de 2008, p. 10/11.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e políticas no controle do Executivo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 44, n. 4, 2001.

_____. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 58, 2004a.

_____. Resenha de estudos sobre o Executivo. **Revista do Serviço Público**/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, ano 55, nº. 1 e 2, 2004b.

_____; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova - Revista de cultura e política**, São Paulo: Cedec, nº 44, 1998.

_____; _____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

_____;_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, 2002.

_____;_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R.; SÁEZ, Manuel A. **A Democracia Brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____;_____. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, Brasília, ano 1, n. 1, 2004.

_____;_____. O sistema político brasileiro: entre mitos e fatos. **Revista do Movimento do Ministério Público Democrático**, n. 6, ago. 2005.

_____;_____. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, 1995.

_____;_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INACIO, Magna & RENNO, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.

_____;_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio A.D. e RENNÓ, Lúcio. **Reforma Política**. Lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

_____;_____. **Política orçamentária e presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

FONSECA, Eduardo Giannetti da. 'O brasileiro tem espinha dorsal e ela não é uma maria-mole': *depoiment*. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 jun 2013. Entrevista concedida à repórter Alexa Salomão. Disponível em: <<http://digital.estadao.com.br/download/pdf/2013/06/23/B10.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

GABIATI, Osvaldo Leandro. **O poder de veto dos Governadores na política nacional**: uma comparação a partir dos sistemas de partido na Argentina e no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GAZETAONLINE. Confira a lista dos deputados eleitos no Espírito Santo. **Jornal A Gazeta**, Vitória, 03 out. 2010. Disponível: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2010/10/674400-confira+a+lista+dos+deputados+eleitos+no+espirito+santo.html>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. Oposição a Hartung? Na Assembleia, jamais. **Jornal A Gazeta**, Vitória, 25 mar. 2016. Disponível: <http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2016/03/noticias/politica/3935333-oposicao-a-hartung-na-assembleia-jamais.html>.

GONÇALVES, Luiz Caros dos Santos. **Comissões Parlamentares de Inquérito - poderes de investigação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, n. 4, 2012.

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

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova - Revista de cultura e política**, n. 58, 2003.

_____. *Political science and the three new institutionalisms. Political Studies*, Oxford, v. XLIV, 1996. Disponível em: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf>>. Acesso em: 12/01/2015.

HEDLUND, Ronald D. *Organizational attributes of Legislative institutions: structure, rules, norms, resources*. In: LOEWENBERG, Gerhard et al(ed.). *Handbook of Legislative research*. Cambridge London: Harvard Univ. Press, 1985.

HIPPOLITO, Lucia. A jovem senhora não merece ser maltratada: a reforma política é urgente. **Globo.com**, Rio de Janeiro, 13 mar. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/a-jovem-senhora-nao-merece-ser-maltratada-reforma-politica-urgente-15598740>>. Acesso em: 30/05/2015.

HOLTHE, Leo van. **Direito Constitucional**. Salvador: JusPodium, 2010.

HUBER, John D. *Rationalizing Parliament – legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.

IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, nº 30, 1996.

_____. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea, volume I, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2007.

_____. *The theoretical core of the new institutionalism. Politics & Society*, march, v. 26, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.todosnos.unicamp.br%3A8080%2Fflab%2Facer vo%2Fartigos-de-periodicos%2FIMMERGUT_Ellen_theoretical_core_new_institucionalism_politics_society_v_26_p_5_34_1998.rtf&ei=QO60VI3CA8upNoXjg6AM&usq=AFQjCNG444X-0r9R55keRL_KD_56KR_DGw>. Acesso em: 12/01/2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Síntese dos indicadores sociais do Espírito Santo**. Vitória: 2013. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index>>.

php?option=com_content&view=article&id=4011:sintese-dos-indicadores-sociais-do-espírito-santo-2013&catid=46:sintese-dos-indicadores&Itemid=201>. Acesso em 25/07/2015

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

_____. **Pivotal politics: a theory of U. S. Lawmaking**. Chicago: University Chicago Press, 1998.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, S. Paulo, vol. 11, 1999 (editado em 2000).

LEITE, Breno Rodrigo de Messias. **Governos de Gabinete e Coalizões Cíclicas no Ultrapresidencialismo Estadual: A Experiência no Amazonas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, T. & ZUCCO, C. (Orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

LIEBERMAN, Evan. *Causal inference in historical analysis: a specification of periodization strategies*. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 9, 2001.

LIMA, Eduardo Martins de. O "ultrapresidencialismo estadual" no contexto das relações entre o Executivo e Legislativo em Minas Gerais. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 39, 2005

LIMA, L.D.; MACHADO, C.V.; GERASSI, C.D. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/09/Capitulo-4.pdf>>. Acesso em: 12/01/2015.

LIMA, Marcelo Oliveira Coutinho de. **Volatilidade eleitoral em São Paulo (1985-1992)**. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, 1996.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos** – CEBRAP, São Paulo, n. 76, nov. 2006.

_____. Estudos Legislativos. In: **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. Ciência Política. Renato Lessa e Carlos Benedito Martins (coord.). São Paulo. ANPOCS, 2010.

_____. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 55, 2003.

_____. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais**, Uberlândia, MG, n. 37, 1994.

_____. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, M. e Brandão, GILDO M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008.

_____. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____; CORTEZ, Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos estudos** - CEBRAP, n. 88, São Paulo, 2010.

LOPES, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do Município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 22, 2004.

LOPREATO, Francisco L.C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Revista Economia e Sociedade**, Campinas/SP, vol. 9, 1997.

MAINWARING, Scott. *Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil*. In: MAINWARING, Scott.; SHUGART, M. S. (Ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: O Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos** - CEBRAP, n. 29, 1991.

_____. **Sistemas Partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MALTZMAN, Forrest. **Competing principals: committees, parties and the organization of Congress**. Michigan: The University of Michigan Press, 2000.

MALUF, Rui Tavares. **Amadores, passageiros e profissionais**: carreira política na Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Editora Biruta, 2010.

MARCH, James e OLSEN, Johan. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

_____. *The institutional dynamics of international political orders*. **International Organization**, vol. 52 (4), 1998.

_____. *The new institutionalism: organizational factors in political life*. **The American Political Science Review**, vol. 78, 1984.

_____; SCULLY, Timothy. A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, 1994.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

MARTINS, José de Souza. **A política do Brasil: lúmpen e místico**. São Paulo: Contexto, 2011.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do “presidencialismo de coalizão”. **Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina**. Londrina/SC, 2010

MASSIA, Leandro Pribernow. **A Profissionalização política do poder executivo estadual**: uma análise do perfil social e da carreira dos governadores brasileiros (1994-2010). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RG, 2013.

MASSONETTO, Ana Paula. **Presidencialismo estadual em São Paulo**: o que une os partidos na coalizão. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale Univ. Press, 1974.

MEDEIROS, Lydia. Horizonte turvo. **Revista Época**, Rio de Janeiro, 13 dez. 2010. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI141168-15518,00.html>>. Acesso em: 25/07/2015.

MEIRELES, Andrei. Contra a parede. **ISTOÉ Independente**, São Paulo, 18 jul. 2001. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/39368_CONTRA+A+PAREDE?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage>. Acesso em: 25/07/2015.

_____. Lambança capixaba. **ISTOÉ Independente**, São Paulo, 22 set. 1999. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/39368_CONTRA+A+PAREDE?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage>. Acesso em: 25/07/2015.

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

_____; CÂMARA, Rafael. Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, n. 1, 2012.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e Tendências de Comportamento: o Cenário Político em 1994. In: DAGNINO, Evelina (org.), **Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense. 1994.

_____. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-95)**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1998.

MEZZARROBA, Orides. O Partido Político: Concepção Tradicional e Orgânica. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 31, n. 122, 1994.

MIGUEL, Luis Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, jun. 2003.

MOE, Terry M. *An assessment of the positive theory of "congressional dominance"*. In: **Legislative Studies Quarterly**, Washington, DC, vol. XII, n. 4, 1987.

MORAES, José Filomeno de. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a.

_____. **Eleições e partidos políticos no retorno ao multipartidarismo: o caso cearense**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IUPERJ, Rio de Janeiro, 1988.

_____. **Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 15, n. 4, 2001b.

MOTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MONTENEGRO, Mariana; TOMAZELLI, Rondinell. Base x Governo: uma relação de crise. **Gazeta Online**, Vitória, 20/10/2011. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/10/noticias/a_gazeta/politica/1001501-base-x-governo-uma-relacao-em-crise.html>. Acesso em: 12/10/2015.

MÜLLER, Gustavo. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 24, n. 69, 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, 2009.

NEVES, Maria Manuela Renha de Novis. **Elites políticas: competição partidária e dinâmica partidário-eleitoral – caso de Mato Grosso**. São Paulo: Vértice, 1988.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Felipe. Convergência Partidária e Base Parlamentar: o Comportamento dos Partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, vol. 10, n. 15, 2008.

_____. **Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, 1999-2006**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

OLIVEIRA FILHO, Francisco Edilberto. **As políticas públicas de cultura no Espírito Santo entre 2007 e 2014**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR, Ruy Barboza de. **As políticas educacionais do segundo mandato do governo Paulo Hartung e seus impactos no trabalho docente**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

OSTROM, Elinor. *Institutional rational choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development framework*. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de Governo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 43, 2000.

PEIXOTO, VITOR. Coligações eleitorais nos municípios brasileiros: competição e estratégia. In: DANTAS, Humberto; KRAUSE, Silvana; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). **Coligações eleitorais na nova democracia brasileira**. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung/Ed.Unesp, 2010.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **Por baixo dos panos: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo**. Vitória: EDUFES, 2014.

_____. O reforço da integração subordinada do Espírito Santo no sistema capitalista internacional. **SINAIS – Revista Eletrônica - Ciências Sociais**, Vitória: CCHN, UFES, n. 09, 2011.

_____. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.15, n. 43, 2000.

PEREIRA, Leonardo Freire. **Fidelidade partidária no desenvolvimento do modelo de democracia pelos partidos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução história do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 23, n. 68, 2008.

_____. Sistema Partidário e Instabilidade Eleitoral no Brasil. In: PINTO, Céli R.; SANTOS, André Marengo (Orgs.). **Partidos no Cone Sul**. Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002.

PESSANHA, Charles. **Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

PESSINE, Karina Melo. **Organização Parlamentar, Processo Decisório e Produção Legislativa no Cenário Político Capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Espírito Santo na 16ª Legislatura (2007-2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

POWER, Timothy. O Presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (orgs.). **O Congresso por ele mesmo**. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

REBELO, Maurício Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. **Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS**, Área: GT10 – Estudos Legislativos, Águas de Lindóia/SP, 2010. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=505%3Aanais-do-encontro-sps-mrs-e-gts-&catid=161%3A36o-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=76>. Acesso em: 02/06/2015.

REIS, Fábio. W. Institucionalização política (comentário crítico). In: MICELLI, Sérgio (org.). **Política: o que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999.

REIS, Márlon Jacinto. **Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REDONDO, Fabiano Stefanoni. A atrofia do poder normativo do Legislativo em relação ao Executivo brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

RENNÓ, Lucio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a.

_____. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos deputados. In: SOARES, Gláucio A.D. e RENNO, Lúcio. **Reforma Política**. Lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006b.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, 2003.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social**. Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Edusp, 2002.

SABBADO, Laís Soares. Produção legislativa e poder de agenda: comparando os

governos de Pelotas (RS) entre 2001 e 2008. **Anais do 8º encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Gramado/RS, 2012.

SADEK, Maria Tereza. Sistema Partidário Brasileiro: a debilidade institucional. **Instituto de Estudios Económicos, Sociais e Políticos**, Barcelona, Working Paper n. 72, 1993

SADER, Emir. **Gramsci: poder, política e partido**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SANDES-FREITAS, V. **A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2010.

SANTANA, Luciana. Perfil, Trajetórias e Ambição Política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n.16.2, 2008.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. Governo de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 42, 1999.

_____. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

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

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, 2002.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SCHLEGAL, Rogerio. O poder dos barões revistos: a (limitada) autoridade dos Estados brasileiros em perspectiva comparada. **8º Encontro da ABCP**, Gramado/RS, 2012

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.

SECULODIARIO.COM. A lista negra de Hartung. **Jornal Século Diário**, Vitória, 11 mar. 2015b. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/21753/14/a-lista-negra-de-hartung-1>>. Acesso em: 29/07/2015.

_____. Governo Paulo Hartung parou o Espírito Santo. **Jornal Século Diário**, Vitória, 30 mar. 2015a. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/22073/8/governo-paulo-hartung-parou-o-espírito-santo-1>>. Acesso em: 11/10/2015.

_____. Perfil fechado do PSB contribuiu para o insucesso dos candidatos do partido. **Jornal Século Diário**, Vitória, 23 out. 2014a. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/19458/8/perfil-fechado-do-psb-contribuiu-para-o-insucesso-dos-candidatos-do-partido-1>>. Acesso em: 11/10/2015.

_____. 'Se eu tenho de avaliar um erro depois disso tudo, meu erro foi lá em 2010'. **Jornal Século Diário**, Vitória, 27 dez. 2014b. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/20560/8/ijse-eu-tenho-de-avaliar-um-erro-depois-disso-tudo-meu-erro-foi-la-em-2010ij-1>>. Acesso em: 11/10/2015.

SCHICKLER, Eric. *Institutional innovation and the development of the U.S. Congress*. Princeton and Oxford: Princeton University Press: 2001.

SHEPSLE, Kenneth A.; BONCHE, Mark S. *Analyzing politics. Rationality, behavior and institutions*. Nova York: W. W. North & Company, 1997.

_____; WEINGAST, Barry R. *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

SIMÕES, Roberto Garcia. **Estado em questão: pequenez, crime organizado e unanimidade**. Vitória: EDUFES, 2014.

SILVA, Fábio Lacerda Martins da. **Presidencialismo estadual e participação legislativa em São Paulo (1999-2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Marta Zorzal e. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: VESCOVI, Ana Paula V. Janes; BONELLI, Regis. (orgs.). **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória: BIOS, 2010. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/images/flippingbook/Crescimento_es/PDF/IJSN_Determinantes_Cresc_ES.pdf>. Acesso em: 04/06/2015.

SILVEIRA, Tania Maria. Relatórios - O combate ao crime organizado no estado do Espírito Santo, **Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorio2003/relatorio025.htm>>. Acesso em: 25/07/2015.

SKOCPOL, Theda. *Bringing the State back in: strategies of analysis in current research*. In: EVANS, Peter; RUESCHMEYERE, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.

SPECK, B. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: Leonardo Avritzer, Fatima Anastásia (orgs.): **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SOUZA, Bruno Mello. A opinião pública brasileira, os partidos e a democracia: estudo longitudinal entre os anos de 2002 e 2010. **Anais do V Congresso da Compólitica**. Curitiba, 2013.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 41, n. 3, 1998.

_____. Instituições políticas estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In: Celina Souza; Paulo Fábio Dantas Neto. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, v. 1, 2006.

SOUZA, Leandro Eduardo de. **As Especificidades do federalismo brasileiro: o papel dos governadores no cenário político nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2002.

TAROUCO, Gabriela (2010). Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006)". **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, 2010.

TEIXEIRA, Marco A. C. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, n. 9, 2004.

TOMAZELLI, Rondinell. Dez anos depois da crise. **Gazeta Online**, Vitória, 09 jul. 2011. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/07/noticias/a_gazeta/politica/900527-dez-anos-depois-da-crise.html>. Acesso em: 25/07/2015.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Comentários sobre a abordagem neoinstitucionalista. **RES - Revista Salamanca**, Blumenau/SC, v. 1, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/65715997/Tomio-2002-Neoinstitucionalismo#scribd>>. Acesso em: 13/01/2015.

_____; RICCI, Paolo. Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais. **6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP**, Campinas, 2008.

_____; RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. **7º Encontro da ABCP**, Recife, 2010.

_____; _____. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, vol. 21, n. 41, 2012a.

_____; _____. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Revista Opinião Pública**, Campinas/SP, vol.18, n. 2, 2012b.

_____; _____. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, 2012c.

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

_____. *Veto players: how political institutions work*. New Jersey, Princeton University Press, 2002.

YOSHIDA, Ivo Fernando. **Governadores estaduais e partidos políticos na reforma administrativa do Governo FHC: negociação e análise da votação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia, vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

Outras fontes:

Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

Senado Federal: <<http://www.senado.gov.br/>>

Tribunal Superior Eleitoral: <<http://www.tse.jus.br/>>.

Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo: <<http://www.tre-es.jus.br/>>.