

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
MESTRADO EM SOCIOLOGIA

FRANCISCO EDILBERTO MENEZES MACHADO NETO

PARLAMENTARES E PODER EXECUTIVO: O CASO DO CEARÁ

FORTALEZA
2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FRANCISCO EDILBERTO MENEZES MACHADO NETO

PODER EXECUTIVO E PARLAMENTARES: O CASO DO CEARÁ

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Linha de Pesquisa: Cultura, Política e Conflitos Sociais

Orientador: Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj

FORTALEZA
2010

FRANCISCO EDILBERTO MENEZES MACHADO NETO

PODER EXECUTIVO E PARLAMENTARES: O CASO DO CEARÁ

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Linha de Pesquisa: Cultura, Política e Conflitos Sociais

Aprovada em ____/____/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj
Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Maria Auxiliadora de Abreu Lima Lemenhe
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará

À Minha Mãe, Ione Damasceno Queiroz Menezes. Como a senhora mesma escreveu, “O Amor verdadeiro é para Sempre”.

Novamente, ao avô Betão, avó Mirian (*in memoriam*), avó Ozanira, avó Lourdinha e avô Pantaleão (*in memoriam*).

Também à memória de José Machado, Maria Menezes Machado, Raimundo Nogueira de Queiroz, Joana de Oliveira Nogueira, João Costa Melo, Alaíde Menezes Melo, Raimundo Damasceno e Maria das Dores Damasceno, bisavós que a vida não me permitiu conhecer, mas ensinou a admirar.

AGRADECIMENTOS

Após algum tempo de trabalho árduo na elaboração de uma dissertação, a lista de agradecimentos é, naturalmente, bastante extensa. Tentarei torná-la o mais sucinta possível.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e a minha família, pelo amor, carinho, amizade e pelo suporte nas horas difíceis. Agradeço, especialmente, a todo o amor e carinho devotados por minha mãe. Mais do que nunca, sei que ela está sempre perto de mim, abençoando-me e mostrando-me o caminho certo a seguir.

Aos meus avós, Edilberto, Ozanira e Lourdinha, por todo o suporte, apoio e carinho.

À Suzana, namorada, baluarte e incentivadora maior deste trabalho. Seu amor e carinho foram meu alento em todas as dificuldades enfrentadas. Obrigado por estes oito anos de amores e sonhos compartilhados.

A minha turma do Mestrado, que enfrentou comigo o primeiro ano de descobertas e experiências na Pós-Graduação.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, especialmente ao professor Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes, pela fantástica e inspiradora visita a sua biblioteca particular.

Aos colegas e amigos da Escola Profissional José Maria Falcão, que ajudou a suportar os momentos mais difíceis dessa trajetória. À Vitória e D. Socorro, pelo carinho e compreensão. À Margarida, por sua alegria sempre contagiante e amizade intensa e verdadeira. Aos amigos Ana Néry Leite, Aristóteles Pinheiro, Cleuder Almeida, Conceição Silva Xavier, Laécio Santiago, Rafael Oliveira, Socorro Almeida, Telma Maia, Tiago Tavares, Vladiere Sousa e Zeneida Rocha, por viver tantos e tão bons momentos em conjunto.

Aos Irmãos Elder Maia, Marcos Junior e Sabino Neto, pelo (embora nem sempre fisicamente) companheirismo e fraternidade.

À Banca Examinadora, composta pelos Professores Auxiliadora Lemenhe e Josênio Parente, pela paciência e compreensão demonstradas a todo momento. À professora Auxiliadora, eterna Orientadora, pela sempre presente postura prestativa e leitura crítica.

Ao professor Jawdat Abu-El-Haj, pela enorme confiança e motivação que sempre dispensou a mim. Graças ao seu incentivo, pude concluir este trabalho. Sua sensibilidade e compreensão vão muito além de quaisquer agradecimentos que eu possa fazer neste momento. Dedico também este trabalho ao senhor.

Aos servidores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, especialmente
Aimberê e Socorro, por resolverem todos os “pepinos” que eu lhes trazia.

À Capes, pela essencial bolsa de mestrado.

RESUMO

A Ciência Política brasileira apresenta um interessante debate em torno do conceito de “Presidencialismo de Coalizão”. Conceito surgido no final da década de 1980 para denominar a organização institucional do Brasil, ele é alvo de debates intensos entre estudiosos. De um lado, pesquisadores defendem que o presidencialismo brasileiro, por suas características, é débil, fraco e baseado em acordos cujo papel reservado às instituições partidárias é muito pequeno. Em outra posição, alguns pesquisadores afirmam que a estrutura institucional brasileira é forte, tem um papel bem definido e é comparável a suas congêneres européias. Uma terceira corrente ainda propõe uma visão intermediária entre as duas, defendendo que o presidencialismo no Brasil ora se mostra forte, ora fraco. A partir desse cenário, investigo as posições envolvidas no debate, tendo como foco e exemplo as bancadas de Deputados Federais cearenses. Além de pesquisas bibliográficas, entrevistas e dados coletados em *sites* compuseram o material de campo, focado principalmente nos dados relativos às eleições do período 1986-2006, a distribuição político-partidária observada nas diferentes composições das bancadas durante esse período e as emendas individuais propostas pelos parlamentares. Embora não seja ainda tratada pela literatura vigente em profundidade, o presidencialismo de coalizão apresenta aspectos ligados à conjuntura política local que merecem ser desvendados. Não somente o cenário nacional aparece como relevante para se pensar o apoio parlamentar, mas as questões estaduais e locais se impõem também como um forte centro de influência no trabalho dos parlamentares cearenses.

Palavras-Chave: Presidencialismo de coalizão; Instituições políticas; Política cearense

ABSTRACT

The Brazilian Political Science presents an interesting debate around the concept of “Presidencialismo de coalizão” (coalition presidentialism). Concept emerged in the late 1980's to describe the institutional organization of Brazil, he is the subject of intense debate among scholars. On the one hand, researchers argue that the Brazilian presidentialism, by nature, is weak and based on agreements whose role reserved for party institutions is very small. In another position, some researchers argue that the institutional structure of Brazil is strong, has a clear role and is comparable to their European counterparts. A third possibility also proposes an intermediate view between the two, arguing that the presidential system in Brazil is now showing strong, sometimes weak. From this scenario, I investigate the positions involved in the debate, focusing on the benches and example of Ceará Federal Representatives. In addition to library research, interviews and data collected at sites comprised the field material, focusing mainly on data relating to elections to the period 1986-2006, the distribution observed in partisan political stands of different compositions during this period and the individual amendments proposed by parliamentarians. Although not yet addressed by the current literature in depth, the coalition presidentialism has political aspects with local conjuncture that deserve to be unraveled. Not only the national stage appears to be relevant to think the parliamentary support, but state and local questions impose themselves also as a powerful source of influence on the work of parliamentarians from Ceará.

Keywords: Coalition presidentialism; Political Institutions; Ceará policy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UM CONCEITO POLISSÊMICO.....	18
2.1 Pensando a política brasileira: o Presidencialismo de Coalizão	18
2.1.1 Presidencialismo de Coalizão: patronagem e clientelismo.....	20
2.1.2 Presidencialismo de Coalizão: democracia e avanço político	28
2.1.3 Uma terceira corrente de interpretação.....	31
3 A POLÍTICA CEARENSE EM FOCO.....	37
4 PARLAMENTARES E PODER EXECUTIVO.....	48
4.1 A Bancada Federal Cearense: características gerais	51
4.2 O Executivo estadual e os Deputados Federais.....	57
4.3 A atuação dos Deputados Federais cearenses e o Executivo estadual	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88
ANEXO – Levantamento das Bancadas Federais no Ceará – 1986-2006	93

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1990, as primeiras análises do Brasil pós-ditadura militar refletiam sobre o sentido e a dinâmica da “Nova República”, como ficou conhecido o período pós-1985. Em 1988, um artigo de Sérgio Abranches cunha um conceito importante para a Ciência Social brasileira, e que compõe a base deste trabalho: o “presidencialismo de coalizão”. Analisando as interações entre parlamentares e governo, o autor propõe uma nova forma de se entender as alianças políticas existentes no País, refletindo sobre as condições institucionais do fazer político no País. Essa abordagem de Abranches revigorou os estudos sobre partidos e governos no Brasil, aparecendo hoje como uma das vertentes mais importantes da Ciência Política brasileira.

Alianças e acordos partidários são temas clássicos em Ciência Política e em Sociologia. Desde as primeiras reflexões sobre a vida pública, este objeto está em pauta nas discussões. Um motivo bastante simples para esse fato é que o Estado, o governo, a arena política, todos esses espaços são, por excelência, lugares de conflitos de interesses. Qualquer organização política, partidária ou governamental está sempre em busca de satisfazer suas próprias razões e precisa também se preocupar com o equilíbrio de interesses contrários, visto que atua na esfera pública. A razão de ser da própria política é justamente a busca da consonância entre as diferentes demandas e objetivos existentes na sociedade.

De certa maneira, os governos e estruturas político-partidárias estão sempre pressionados por esta condição. Em face disso, boa parte de seu trabalho consiste em buscar estratégias para vencer tais impasses. Modernamente, com a institucionalização de regimes democráticos de governo, em que os valores da alteridade e respeito às diferenças são, em tese, valorizados e postos em prática, as alianças entre os entes políticos são uma maneira de buscar a harmonia entre posições contrastantes na sociedade.

Com esse intuito, são formadas, no âmbito da política partidária e institucional, as alianças políticas, que podem ser das mais variadas formas. Duverger (1970, p. 364-371), por exemplo, diferencia três tipos principais: as eleitorais, as parlamentares e governamentais. De acordo com o autor, “alianças eleitorais” estariam no nível dos pleitos eleitorais, existindo entre partidos e candidatos; “alianças parlamentares” se dariam entre os parlamentares e seus partidos; por fim, a “aliança governamental” ocorreria no âmbito dos ministros de Estado, relacionando-se estreitamente à aliança parlamentar. “Toda aliança governamental, que ao

poder associa ministros de partidos diversos, completa-se, evidentemente, por uma aliança parlamentar” (DUVERGER, 1970, p. 366)¹.

Retornando ao conceito original de Abranches (1988), já se pode entender o que significa o termo “coalizão”: refere-se justamente ao que Duverger chama de “aliança governamental”. Um governo de coalizão não reúne condições de governar sozinho – somente com seu próprio apoio e/ou força política – e recorre a acordos ou alianças, no dizer de Duverger, para conseguir apoio e dar seguimento aos seus projetos e ações.

O termo “presidencialismo de coalizão”, como bem disse Limongi (2006), apresenta uma idéia de um regime diferente ou singular: não é um presidencialismo comum, corriqueiro, mas precisa de uma adjetivação. Essa estranheza talvez resida no fato de que governos de coalizão são mais comuns em regimes parlamentaristas, onde a própria estrutura institucional exige apoio político majoritário ao Executivo, o que torna necessárias as associações político-partidárias.

O regime parlamentarista possui algumas peculiaridades, como a divisão das funções do poder Executivo em duas: a Chefia do Estado, referente ao Presidente (ou ao Rei, em alguns Países onde vigora a Monarquia), responsável pelas representações diplomáticas e protocolares, e a Chefia de Governo, envolvendo toda a parte administrativa, cuja responsabilidade é do Primeiro-Ministro. Este seria indicado pelo primeiro, mediante aprovação parlamentar, o que, em geral, conduz ao cargo o líder do maior partido ou daquele que possui o maior apoio político. A grande diferença do parlamentarismo em relação ao presidencialismo é que, naquele regime político, o governo precisa sempre ter forte apoio no Legislativo. Caso contrário, os parlamentares dispõem de mecanismos institucionais para dissolver o Gabinete. Por outro lado, o Parlamento também pode ser dissolvido e novas eleições convocadas, se não houver consonância entre Legislativo e Executivo (FRENTE PARLAMENTARISTA, 2007, p. 4-13).

Apresentando tal dinâmica, os governos parlamentaristas, efetivamente, tendem a apresentar coalizões partidárias com maior frequência. Contudo, isso não significa que o regime presidencialista não as apresente ou prescindia delas. Até recentemente, de acordo com Figueiredo (2007, p. 182), a noção de que “governo de coalizão” se restringia a regimes parlamentaristas era bastante difundida no meio acadêmico. Entretanto, essa imagem já foi

¹ O autor diferencia ainda “aliança” de “coligação”, reservando o primeiro termo para acordos mais duradouros e o segundo para os mais efêmeros. Ele ressalta, contudo, que os acordos políticos podem se enfraquecer ou se fortalecer, sendo possível que uma “aliança” torne-se “coligação” e vice-versa (DUVERGER, 1970, p. 364). No âmbito deste trabalho, outra nomenclatura, mais atual, será utilizada, sendo oportunamente explicada ao longo do texto.

ultrapassada: de acordo com a autora, governos de coalizão acontecem em mais da metade das situações cujo partido do Presidente não tem número suficiente de parlamentares para governar sem esse apoio. “Em outras palavras, Presidentes também procuram formar governos que aumentem seu apoio na legislatura e as razões que os levam a fazê-lo não são muito diferentes daquelas que motivam os Primeiros-Ministros” (FIGUEIREDO, 2007, p. 182 [tradução livre]).

Apesar desse ponto em comum, os dois sistemas de governo têm algumas características bastante diferentes com relação às coalizões partidárias. No caso da falha de uma coalizão no parlamentarismo, a consequência são novas eleições. No presidencialismo, a falta de apoio, a derrocada da coalizão resulta no que se convencionou chamar de “crise de governabilidade”: sem o apoio parlamentar necessário, o Executivo não consegue aprovar seus projetos e o governo literalmente para. Tal crise pode resultar em problemas políticos mais graves, incluindo o afastamento do presidente ou até mesmo ameaças à democracia, em casos mais extremos.

A questão da governabilidade merece um breve aprofundamento. De acordo com Bobbio (2006, p. 93), as sociedades complexas e pluralistas, como as contemporâneas em geral e a brasileira, em particular, se caracterizam pela heterogeneidade de interesses e preferências. Nesse turbilhão, um desafio posto à democracia é dominar convenientemente os conflitos inerentes a tal conjuntura. A administração dessas divergências e a harmonização dos interesses dos diferentes grupos sociais constituem os desafios da governabilidade (BOBBIO, 2006, p.93/94). Ames (2003, p. 12) defende que a governabilidade tem dois sentidos principais: o primeiro é a eficiência dos Poderes Executivo e Legislativo de um país na elaboração de programas e políticas; o segundo, a capacidade do governo de levar a cabo esses programas. Essas questões levantadas por Ames envolvem a dificuldade inerente às democracias: como o poder se apresenta de maneira difusa, os conflitos tendem a ser mais notáveis e presentes. Ao caracterizar a sociedade brasileira, Abranches (1988), seus seguidores e seus críticos compartilham a ideia de que ela é “heterogênea”, “plural” e marcadas por profundas “clivagens sociais”. A partir disso, as alianças políticas surgiriam como caminhos para tentar acomodar os diferentes interesses presentes na sociedade.

Cumprido diferenciar os conceitos de “alianças”, “coligações” e “coalizões”. Duverger (1970, p. 364), como já visto, considera que o primeiro termo se refere a acordos mais duradouros, enquanto o segundo seria usado para os acordos provisórios. Entretanto, considero mais apropriada a distinção proposta por Schmitt (2005, p. 11): baseando-se na legislação eleitoral brasileira, o autor reserva o termo “aliança” para os acordos eleitorais no

período anterior a 1964, tendo como base o Código Eleitoral de 1950, que cunhou o termo “aliança” para se referir à “associação eleitoral entre diferentes listas partidárias” (SCHMITT, 2005, p. 11). Já o termo “coligação”, Schmitt usa para o período pós-1985, visto que o próprio Código Eleitoral de 1985 usa este termo, ao invés do termo “aliança”. Durante o período da Ditadura Militar (1964-1985), qualquer tipo de associação partidário-eleitoral era proibido (além de improvável, dado o bipartidarismo vigente na quase totalidade do período em questão). Dessa forma, aliança e coligação são dois nomes para designar o mesmo fenômeno, estando somente vinculados a períodos históricos distintos.

Além dessa distinção, Schmitt (1970, p. 12) também diferencia “aliança” e “coligação” do termo “coalizão”:

As alianças e coligações eleitorais também devem ser diferenciadas das coalizões parlamentares, termo reservado para as associações entre partidos na sustentação ou oposição congressual ao governo. Coalizões partidárias são formadas após o momento eleitoral, são direcionadas para o processo legislativo enquanto tal, e podem não guardar qualquer semelhança com as combinações realizadas entre as legendas para a disputa das eleições. Este divórcio é acentuado pelo fato de que as coligações eleitorais são compostas no nível estadual, variando enormemente entre as unidades da Federação, enquanto que as coalizões parlamentares se dão no nível das bancadas nacionais dos partidos (SCHMITT, 2005, p. 12).

Assim, o termo “coalizão” se distingue de “coligação” ou “aliança” por se referir não ao período eleitoral, mas ao momento posterior, das negociações entre os parlamentares, entre si e/ou com o Executivo. De acordo com Figueiredo (2007, p. 184), há inclusive uma diferenciação entre coalizões de governo e coalizões legislativas: estas se formariam a partir de preferências políticas em comum ou de interesses compartilhados por parlamentares e partidos. Por outro lado, as coalizões de governo são formadas em torno do Executivo, da figura do Presidente ou do Primeiro-Ministro, e geralmente envolvem o acesso a cargos públicos, a postos no gabinete ministerial, em troca do apoio político no Legislativo por parte dos parceiros.

Esse último fato é importante para a análise: as coalizões sempre envolvem negociações políticas, em cujo seio estão interesses de ambos os parceiros. Mas que interesses seriam estes? O que levaria parlamentares, partidos e o chefe do Executivo a se aliarem, a formarem uma coalizão? Schmitt (2005, p. 18-24) afirma que os estudos sobre coalizões partidárias no Brasil ainda se apresentam em estágio inicial, embora seja um tema em franco crescimento na literatura especializada. Analisando algumas obras acerca do tema, Schmitt afirma que as principais respostas dadas pela teoria enfatizam a dimensão institucional das coligações e coalizões, ressaltando a articulação entre as eleições majoritárias e proporcionais,

especialmente no tocante ao tempo de propaganda gratuita na televisão². Além disso, ele também cita a questão da distribuição desigual da força política dos partidos nos diferentes estados da federação como um fator que motiva as coligações³.

Nesse processo, duas teorias dividem as atenções dos estudiosos: de acordo com alguns trabalhos, as coalizões de governo no Brasil são frágeis, não são baseadas em acordos partidários envolvendo programas de governo, mas são feitas sob casos particulares e interesses pessoais. Para outra vertente teórica, as coalizões observadas no Brasil são fortes, firmes e assentadas em bases tão firmes quanto as coalizões europeias, tidas como as democracias mais avançadas do mundo.

Durante a década de 1990, trabalhos acerca das coalizões partidárias brasileiras ganharam muita importância na academia e fora dela. Editoriais jornalísticos, por exemplo, utilizam o termo com frequência. Entretanto, as produções intelectuais até o momento escritas pretendem, fundamentalmente, oferecer uma análise global e estrutural do processo, não se dedicando às facetas locais e/ou regionais. Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto (2006), citando apenas alguns dos principais estudiosos dessa temática, se ocupam com as grandes questões estruturais e institucionais do País, deixando de lado a problemática local e regional. A bem da verdade, Abranches, em seu artigo, defende, como melhor explicitado no próximo capítulo, que as coalizões brasileiras levam em conta, além da questão partidária, um enfoque regional na sua formação. Contudo, a problemática regional/local não é propriamente o foco do autor.

Contudo, os contrastes da sociedade brasileira não se resumem, obviamente, às práticas culturais ou ao sotaque característico de cada região. As questões políticas também são diferentes, os estados possuem conjunturas político-partidárias distintas que os podem tornar, de certa maneira, “incompatíveis” entre si⁴. A análise macro da realidade político-

² Lavareda (1990 *apud* SCHMITT, 2005, p. 20) defende que os grandes partidos procuram os pequenos para se coligarem tendo como objetivo o suporte aos candidatos a cargos majoritários – geralmente, filiados a grandes partidos – e contando com um reforço nos recursos humanos e econômicos para a campanha. Dentre esse reforço, especialmente na contemporaneidade, está o tempo da propaganda eleitoral gratuita na televisão: como cada partido tem direito a um tempo determinado, uma grande coligação significa um tempo maior nos meios de comunicação.

³ Nicolau (1996 *apud* SCHMITT, 2005, p. 22-23) defende que a força dos partidos não é homogênea ou igualmente distribuída pelo País. Em algumas regiões ou estados, seria mais forte; em outros, não teria tanto poder de mobilização e penetração política. Nesse sentido, buscaria se aliar a outros partidos, grandes ou pequenos, para compensar essas eventuais fraquezas regionais

⁴ Um exemplo patente dessa característica é a “verticalização” das coligações eleitorais. Nas eleições de 2002, a proposta de verticalização das coligações eleitorais causou grande imbróglio no cenário político do País. De acordo com essa proposta, defendida pelo Tribunal Superior Eleitoral na Resolução Nº 20.993, a coligação partidária acertada para o cargo de Presidente da República (disputa Executiva nacional) deveria ser reproduzida em todos os estados, ou seja, seria “verticalizada” de cima para baixo. O grande problema oriundo daí foi

institucional, desse modo, não pode se deter em particularidades de um ou outro estado ou região do País. Partindo desse contexto, o intuito desse trabalho é justamente fazer esse exercício, refletindo sobre o chamado presidencialismo de coalizão brasileiro, mas a partir de um enfoque particular, estadual, buscando estudar a atuação da bancada de Deputados Federais no Ceará sob esse prisma: o que está subjacente ao apoio parlamentar ao Executivo? O que está em jogo nas alianças e coalizões políticas no Ceará? Que motivações tem um parlamentar para apoiar o Executivo?

Apresentando o foco no Ceará, o trabalho não poderia se furtar a uma reflexão sobre a política cearense. Examinando os trabalhos sobre o Ceará, observa-se que existem várias correntes teóricas divergentes no tocante à política do estado: de um lado, autores defendem que a política cearense é baseada na patronagem e no clientelismo, configurando-se uma dinâmica política amorfa e de bases de atuação tradicionais. Por sua vez, de acordo com outros autores, a política no estado é, ao contrário, bem definida e competitiva, não se observando a existência de elites políticas dominadoras e coronelistas, mas sendo estas marcadas por uma forte e frequente alternância no poder.

Sem entrar ainda no mérito da discussão acima, a história recente da política cearense é fortemente caracterizada pela alternância no poder dos “três Coronéis”, que durante o período de ditadura militar, dominaram o cenário político no estado. O período sob o jugo dos coronéis reforçou a idéia de “atraso” da política no estado. A partir da redemocratização, a política no Ceará marcou-se de forma indelével pela ascensão dos então chamados “jovens empresários” ao poder estadual em 1986. O denominado “governo das Mudanças”, capitaneado pelo empresário Tasso Ribeiro Jereissati, adotando uma gestão baseada na eficiência administrativa e no fim dos pretensos laços coronelistas que atavam o estado do Ceará a uma política atrasada, pretendia mudar a imagem do estado, por tantos anos caracterizada pelo domínio político dos três coronéis⁵. Coincidindo com o fim da ditadura militar, os “governos das mudanças” apresentaram papel destacado na dinâmica política

justamente harmonizar a conjuntura nacional com as diferentes conjunturas estaduais, em que partidos aliados nacionalmente muitas vezes são arquiinimigos. Em 2006, uma Emenda Constitucional definiu que os partidos políticos eram autônomos para definir suas coligações eleitorais e, assim, liberou a verticalização das coligações (WALDSCHMIDT, s/d)

⁵ Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, os três coronéis do Ceará, se revezaram no comando da política no estado durante o período pós-1964 até a redemocratização, em 1985. Antes disso, Virgílio Távora inicia suas atividades políticas ainda da década de 1950, quando é eleito Deputado (CARVALHO, 1999, p. 63). Adauto Bezerra, por sua vez, estréia na política da década de 1960, sob o apoio de Virgílio, já forte líder político (LEMENHE, 1995, p. 103). A trajetória de César Cals é mais recente e restrita ao regime militar: foi indicado pelo IV Exército como governador do Ceará em 1970, alinhado com o período de recrudescimento da ditadura (CARVALHO, 1999, p. 70).

cearense, dominando o cenário estadual durante os últimos 20 anos. Essa discussão está apresentada no terceiro capítulo.

Com aquele fito, o trabalho está estruturado em duas partes principais: uma revisão da literatura existente sobre o conceito do presidencialismo de coalizão, evidenciando e refletindo sobre suas diferentes interpretações, bem como uma explanação acerca da política cearense e de suas características principais; em seguida, um estudo sobre a bancada cearense, ressaltando seus laços partidários, a dinâmica eleitoral, o destino de emendas parlamentares, enfim, um apanhado geral de dados empíricos que possam fornecer pistas para a compreensão do fenômeno das coalizões partidárias envolvendo os parlamentares cearenses.

De início, o período proposto para estudo foi o de 1986 a 2006, buscando analisar as cinco legislaturas consecutivas pós-redemocratização. Contudo, dada a amplitude do lapso cronológico e a dificuldades inerentes a tal exame, seguindo sugestão da banca de qualificação, com a anuência do orientador, o trabalho foi remodelado para focar na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva⁶. Isso não significa dizer que os dados anteriores a 2002 foram esquecidos ou inutilizados: as análises de fidelidade partidária e renovação da bancada, por exemplo, ainda contemplam as cinco legislaturas originalmente pensadas. Os dados mais precisos e pontuais, como a liberação de emendas, por exemplo, é que estão concentrados nos anos 2002-2006.

No trabalho empírico, de imediato uma dificuldade se ergueu para a consecução do exame: para o levantamento dos dados acerca do trabalho da bancada federal cearense, foram feitas pesquisas em jornais locais e nacionais, busca em *sites* especializados e levantamento de documentação básica. Além disso, os Deputados Federais cearenses foram procurados, em sua totalidade, para concederem uma pequena entrevista, quando seriam indagados acerca de questões relativas a seu trabalho legislativo e, claro, suas posições e motivações políticas dentro do jogo das coalizões. Entretanto, o retorno dos Deputados foi muito frustrante: apenas 03 concederam entrevistas pessoais, enquanto 01 concedeu entrevista via *e-mail*⁷.

⁶ Esse período foi assim escolhido não só por ser o mais recente. A base aliada do primeiro governo Lula foi tema de minha monografia de conclusão de curso, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Auxiliadora Lemenhe. Neste trabalho, busquei analisar o conflito e a coesão dentro da base aliada, já tomando o presidencialismo de coalizão como norte para a reflexão.

⁷ Nunca é demais agradecer aos Deputados Federais Ariosto Holanda e Chico Lopes, além do Senador Inácio Arruda, que concederam as entrevistas “presenciais”. Embora não seja mais Deputado, a entrevista deste último se justifica pelos vários anos que Inácio passou como coordenador da bancada do Ceará. O Deputado Léo Alcântara, que respondeu às perguntas por *e-mail* devido a problemas de agenda, também merece muitos agradecimentos por sua atenção e presteza.

Diante dessa circunstância, os dados empíricos levantados em jornais e documentos acessados a partir de *sites* oficiais (Câmara dos Deputados e Senado Federal) ganharam relevo e passei a aprofundá-los, de modo a suprir as carências advindas das impossibilidades dos Deputados de concederem as entrevistas. Dessa forma, o uso de dados estatísticos passou a figurar como principal ferramenta de obtenção de dados e as informações obtidas com as poucas entrevistas foram combinadas com as tabelas e gráficos produzidos a partir daqueles dados. A formatação desses gráficos e tabelas foi, na medida do possível, trabalhada para ser bem legível e clara.

2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UM CONCEITO POLISSÊMICO

Para pensar a relação entre os Deputados Federais cearenses e o Executivo federal, tomei duas orientações teóricas que se complementam: a política nacional, e aí especificamente os estudos sobre presidencialismo⁸ de coalizão, e a política cearense. Em ambos os níveis, pretendo apresentar uma caracterização dos conceitos e posturas teóricas, apresentando diferentes interpretações sobre as mesmas, a fim de se chegar a uma orientação teórica adequada.

2.1 Pensando a política brasileira: o Presidencialismo de Coalizão

“Presidencialismo de coalizão” é um conceito relativamente recente que busca entender uma questão antiga da política, não só a brasileira: a interação entre os diversos agentes políticos, especialmente, nesse caso, os poderes Legislativo e Executivo. Vindo de uma ditadura militar que durou 21 anos, o Brasil começava a por em prática novamente os mecanismos democráticos de atuação política quando a noção de presidencialismo de coalizão surgiu no cenário acadêmico. De lá para cá, novas interpretações e estudos se somaram e os estudos legislativos ganharam importância no cenário acadêmico brasileiro.

É importante, contudo, ressaltar que os estudos de interação entre os poderes Legislativo e Executivo não se iniciaram somente nessa época. Um dos primeiros trabalhos dedicados a esse tema é o de Souza (1983): nele, a autora se dedica ao período democrático imediatamente anterior à ditadura militar, entre 1946 e 1964. O foco da autora em seu estudo é a relação entre os partidos e o Estado, cuja importância, segundo ela, é menosprezada pela literatura especializada de então. A autora busca vincular a atuação dos partidos políticos a sua relação com o Estado: argumenta, por exemplo, que o Estado influencia a existência de clientelismo nas práticas partidárias:

Não parece exagerado generalizar (...) que o clientelismo declina em importância como forma de controle e utilização de recursos políticos quando a estrutura do

⁸ Baseando-se na divisão de entre os Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Presidencialismo é um sistema de governo em que o chefe de governo e o chefe de Estado são a mesma pessoa, eleita pelo povo. Cabe ao Presidente nomear o Ministério (ou Gabinete Ministerial), que são seus auxiliares na administração do País.

Estado favorece a consolidação dos partidos como articuladores de alternativas e de objetivos nacionais; inversamente, a existência de uma estrutura estatal centralizada **antes** do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à (sic) sua institucionalização e um estímulo à política clientelista (SOUZA, 1983, p. 36).

De acordo com Souza, os partidos políticos precisam de espaço institucional para se desenvolverem e formularem políticas e ações de largo alcance social. Do contrário, sua atuação política ficaria seriamente prejudicada, e ações clientelistas seriam o padrão dos partidos. Esse espaço de atuação, por sua vez, depende justamente do Estado e de sua configuração institucional. Para a autora, “a maior ou menor coesão de um partido, bem como sua efetividade como instituição política, dependem do grau e da forma de sua participação nas decisões do Estado” (SOUZA, 1983, p. 39).

Como exemplo do que defende, ela ressalta o papel do Estado na formação do sistema partidário do período 1946-1964 a partir dos sistemas de interventorias feitos por Vargas⁹: os interventores nomeados por Vargas não faziam parte da dinâmica política estadual, baseada na “política dos governadores”¹⁰ da República Velha, mas ainda mantinham vínculos políticos baseados no coronelismo¹¹. Com o fim do período varguista em 1945, o sistema partidário se baseou justamente nessa dinâmica das interventorias: os líderes indicados por Vargas formaram o PSD e os que haviam perdido seus redutos estaduais, constituíram a UDN. A partir desse exemplo, a autora argumenta que os partidos políticos, de um lado, atuam e influenciam sobre a sociedade e o Estado, de outro lado eles são influenciados pelo mesmo Estado, a partir de suas arenas de atuação e dinâmicas políticas. Para a autora, os partidos precisam ser pensados não apenas no âmbito jurídico ou formal, mas também como uma organização complexa, movida por interesses particulares em um espaço de atuação específica, qual seja, a política.

⁹ Logo a partir da tomada do poder, em 1930, Getúlio Vargas nomeou interventores para governar os estados. Geralmente, os interventores eram pessoas com pouca ou nenhuma ligação partidária ou política com as antigas elites da República Velha, o que as enfraquecia de duas maneiras: afastando-as do controle dos estados e tendo que conviver com um governante que não está no poder devido a suas influências, mas por decisão do Governo Federal (SOUZA, 1983, p. 88).

¹⁰ O acordo de apoio mútuo entre governadores dos estados e presidentes, durante a República Velha, recebeu o nome de Política dos Governadores. Os presidentes apoiavam os governadores e seus aliados, enquanto estes garantiam a eleição de aliados dos presidentes para o Congresso Nacional.

¹¹ Em poucas palavras, “coronelismo” é identificado como um “sistema político nacional, baseado em barganhas ente o governo e os coronéis”, que seriam os representantes das oligarquias locais, detentores, geralmente, do título de Coronel da Guarda Nacional. “Clientelismo”, por sua vez, pode ser definido como “relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997). Para uma discussão aprofundada dos conceitos, ver Carvalho, 1997.

Assim, Souza (1983) reflete sobre a relação entre partidos políticos e Estado, mas não entra no mister das relações entre Legislativo e Executivo. Estudos como o de Souza, refletindo sobre a atuação dos partidos políticos, proliferaram na década de 1980, quando o bipartidarismo vigente na ditadura militar deu lugar ao multipartidarismo. Após a promulgação da Constituição de 1988, a nova estrutura institucional do País e os estudos sobre o legislativo vieram à tona.

De acordo com Meneguello (1998), a Constituição estabeleceu um novo ordenamento institucional para o País no âmbito político. Proibidas desde o início da ditadura militar, as coligações partidárias na esfera eleitoral voltaram à tona, desembocando, para a autora (1998, p. 32), no retorno dos partidos à esfera do Executivo. Durante todo o período ditatorial, não eram permitidas alianças eleitorais¹² entre os dois únicos partidos existentes legalmente, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), de situação, e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição. Com a extinção desse regime bipartidário e a criação de vários partidos, estes também puderam se coligar nas eleições, o que significa que eles poderiam unir forças nos pleitos eleitorais, lançando um só candidato que representasse todos os partidos membros da referida coligação. Assim, os partidos políticos puderam participar mais ativamente das administrações executivas, na medida em que, com a vitória de partidos coligados, os cargos e a própria administração pública passaram a ser divididos entre as agremiações. Essa mudança no quadro institucional é importante, para a autora, porque ela é adequada aos objetivos precípuos dos partidos: colocar em prática suas agendas partidárias por meio das políticas públicas de governo (MENEGUELLO, 1998, p. 27-28).

2.1.1 Presidencialismo de Coalizão: patronagem e clientelismo

No mesmo ano da promulgação da Constituição, Abranches (1988) publica um artigo defendendo que o Brasil apresenta um padrão de governança peculiar por ele batizado de “presidencialismo de coalizão”: um sistema que combina grande poder do Executivo, multipartidarismo, proporcionalidade e grandes coalizões partidárias. Por “coalizões partidárias”, pode-se entender uma associação entre partidos cujo objetivo é a sustentação ou

¹² O termo “aliança partidária” é reservado ao período 1946-1964, enquanto “coligação partidária” refere-se ao mesmo fenômeno a partir de 1985. O motivo de tal distinção é o expresso nos Códigos Eleitorais em voga na época, que usavam, respectivamente, os referidos termos (SCHMITT, 2005, p. 12).

oposição congressual a um governo. As coalizões são formadas, geralmente, após a definição do período eleitoral, sendo direcionadas para a esfera Legislativa e podem diferir das eventuais coligações eleitorais¹³.

Segundo Abranches (1988), o Executivo brasileiro precisa dessas coalizões partidárias para aprovar sua agenda programática em plenário: a partir desses acordos, os projetos do Executivo teriam maioria nas votações e não seriam rejeitados na Câmara de Deputados e/ou no Senado Federal. Contudo, o mecanismo de formação dessas coalizões, para ele, segue um *modus operandi* não encontrado em outros sistemas: elas precisam, além de ser pensadas a partir de uma lógica partidária, analisando a posição política dos parceiros e suas próprias pretensões, também levar em conta os interesses e conjunturas regionais/estaduais. Assim, para o autor, o Brasil não apresenta partidos bem desenvolvidos do ponto de vista ideológico e programático: os chefes regionais, os próceres, ainda dominam a estrutura partidária, e é a partir deles que as coalizões de governo precisam ser pensadas e articuladas. Institucionalmente, segundo ele, os partidos não são autônomos para estabelecer suas alianças em nível nacional: precisam sempre das referências regionais para efetivarem os acordos.

Cabe neste momento ponderar que Abranches defende uma linha de pensamento, clássica na Ciência Política do Brasil, que remonta à obra de Victor Nunes Leal (1975). Para esta corrente de pensamento, o sistema político brasileiro é deficiente, carecendo de estabilidade política. Leal (1975, p. 20) defende que essa deficiência vem da “superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. O País não apresentaria uma *institucionalização política* capaz de assegurar a estabilidade política do País. Isso significa que as instituições políticas brasileiras não são bem desenvolvidas e nem reconhecidas, o que gera instabilidade, desordem, crise de governabilidade, entre outros problemas (LIMONGI, 1999).

Assim, de acordo com Abranches (1988, p. 20), as coalizões partidárias existentes no Brasil, bem como o multipartidarismo encontrado no País, refletem sua heterogeneidade, seja econômica, política ou sócio-cultural: no campo econômico, por exemplo, existem grupos similares aos dos grandes Países ricos, no tocante à renda e padrão de consumo, bem como existem grupos similares aos dos Países em desenvolvimento e dos subdesenvolvidos. Como existem grupos sociais muito distintos no País, o multipartidarismo seria a consequência diretamente observável: o maior número de partidos representaria o maior

¹³ Cf. discussão conceitual na Introdução.

número de agrupamentos sociais existentes. As sociedades com características similares às do Brasil apresentariam, segundo o autor, tendência a apresentar maior propensão ao aparecimento de coalizões partidárias.

Em seguida, Abranches (1988) apresenta o grande problema do presidencialismo de coalizão no Brasil: de acordo com sua análise, o Executivo precisa fazer acordos com os partidos para melhor governar e ter seus projetos aprovados. Em sociedades mais homogêneas, esses acordos se dão com menor número de parceiros, que possuem alto grau de concordância ideológica e, portanto, tendem a divergir menos. Contudo, em sociedades como o Brasil, mais heterogêneas, essa possibilidade é praticamente inviável. Assim, a coalizão é formada com grande número de parceiros, muitas vezes de orientações programáticas divergentes. Desse modo, a probabilidade de instabilidade política e a complexidade das negociações são bem maiores, o que torna o sistema instável.

De acordo com o autor, o sistema baseia-se quase exclusivamente no desempenho do governo: os partidos buscam enfatizar princípios compatíveis entre si, mas, em momentos de crise nas relações entre os parceiros, existem, entre os pontos divergentes, as questões inarredáveis para cada partido. O limite de tolerância dos parceiros para manutenção dos acordos em tempos de crise depende das lideranças políticas, da relação dela com as bases, e também, por outro lado, depende dos interesses da sociedade organizada. “É exatamente por isto que a manutenção da coalizão depende decisivamente do desempenho corrente do governo, a despeito dos acordos e compromissos formulados na sua constituição” (ABRANCHES, 1988, p. 28). Se o governo consegue um bom desempenho, isso aplaca as dissensões entre os parceiros e estabiliza a coalizão; entretanto, qualquer crise enfrentada pelo governo representa um risco de instabilidade, visto que os partidos vão, cada um, defender seus próprios interesses, em detrimento dos acordos anteriores.

Scott Mainwaring é outro autor que defende um ponto de vista bastante similar ao de Abranches. Em sua obra *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil* (2001), ele defende que o sistema partidário brasileiro tem baixa institucionalização, o que significa que “os partidos têm raízes tênues na sociedade e escassa legitimidade, exercendo pouca influência sobre seus representantes no Congresso” (MAINWARING, 2001, p. 33). Essa pouca influência dos partidos decorre do fato de que eles foram criados “de cima para baixo”: a criação dos partidos não pode ser creditada a movimentos organizados de massas, mas a pequenos grupos, pequenas elites. Além disso, a ação do Estado – já notada por Souza (1983) como referido anteriormente, ao extinguir e reformular sucessivamente os cinco

sistemas partidários observados no País – contribuiu para desarticular a institucionalização dos partidos.

Para o autor, o Brasil tem um histórico de partidos “fracos”, desde a independência. Um partido “fraco”, de acordo com ele, caracteriza-se pela debilidade da organização interna, é deficiente em recursos, patrocina poucos eventos, tem pouca função nas campanhas nacionais e não consegue se impor no cenário político enquanto instituição relevante. A disciplina partidária tende a ser baixa, de maneira que os parlamentares não seguem a orientação partidária, mas suas convicções pessoais. O autor ainda chama a atenção para a organização nacional do partido: os órgãos deliberativos partidários, como o Diretório Nacional e a Comissão Executiva Nacional, não funcionam realmente como instâncias de discussão das ideologias e programas partidários, mas apenas referendam decisões tomadas anteriormente, em reuniões informais entre os chefes do partido (MAINWARING, 2001, p. 179/199). Ele argumenta que, até 1945, o País não apresentara um “partido moderno” ou partido de massas, mas existiam apenas “partidos de notáveis”, restritos às elites e líderes partidários. Segundo o autor, essa peculiaridade favoreceu a baixa institucionalização dos partidos no Brasil.

Como critérios para medir a institucionalização de uma agremiação partidária, o autor propõe quatro aspectos básicos: a regularidade nos padrões de competição eleitoral, ou seja, a continuidade da boa ou má votação de partidos durante vários pleitos; as raízes partidárias na sociedade; a legitimidade dos partidos; e a independência dos mesmos perante os líderes. No primeiro caso, o autor verifica a volatilidade eleitoral dos partidos: se, em pleitos consecutivos, a diferença na votação de um mesmo partido é muito grande, é sinal de que ele não obteve os votos por convicção, mas por um casuísmo dos eleitores; o partido, assim, não teria uma militância fixa, mas simpatizantes de acordo com conjunturas políticas. Comparando dados do Brasil com 26 Países, presentes em outros trabalhos analisados pelo autor, ele defende que a volatilidade eleitoral dos partidos brasileiros é muito alta, ficando em 22º lugar, considerado o período 1986-1994 (MAINWARING, 2001, p. 60).

Um partido que tem raízes na sociedade possui um grupo de eleitores e apoiadores mais ou menos fiel. Ligada à questão da volatilidade eleitoral, as raízes partidárias são importantes para pensar inclusive a duração dos partidos no tempo: um partido com fortes raízes sociais apresenta uma média eleitoral mais ou menos constante ao longo do tempo, já que seus militantes votam sempre no partido, e não no candidato da vez. Além disso, um simpatizante de um partido bem enraizado socialmente jamais votaria em um partido cuja orientação programático-ideológica fosse distinta. Contudo, o autor, analisando dados de

pesquisas comparativas, conclui que os partidos brasileiros não têm fortes raízes sociais, não apresentando regularidade nas votações. Tampouco os partidos mais antigos possuem grande tradição eleitoral. Em pesquisas de opinião citadas pelo autor (MAINWARING, 2001, p. 153), grande percentagem dos entrevistados – 67% – afirmaram que votam de acordo com o candidato, sem se importar com o partido ao qual ele é filiado.

Com isso, já era de se esperar que os partidos não possuíssem grande legitimidade perante a população. Em pesquisa apresentada pelo autor (MAINWARING, 2001, p. 69-70), os partidos não são tidos como instituições confiáveis. Somente 17,4% das pessoas entrevistadas disseram ter muita ou alguma confiança em partidos no Brasil. Em outra pergunta, se os partidos eram instituições indispensáveis à democracia, apenas 47,4% dos entrevistados no Brasil responderam afirmativamente, em contraste com 78,2% e 70,8% no Uruguai e na Argentina, respectivamente (MAINWARING, 2001, p. 70). Para o autor, essa descrença demonstra a pouca legitimidade dos partidos perante a sociedade, e, por conseguinte, sua baixa institucionalização.

Além disso, o quarto indicador também não indica características positivas dos partidos. A migração de parlamentares entre partidos e o personalismo muito evidente em algumas agremiações demonstram que a instituição partidária ainda está, no Brasil, longe de ser independente de seus líderes (MAINWARING, 2001, p. 70-71).

O autor também pesquisou sobre a votação em plenário e sobre as migrações partidárias, a partir do que estabeleceu um tipo de partido chamado por ele de *catch-all* (MAINWARING, 2001, p. 179). De acordo com o autor, esses partidos (também chamados de “partidos-ônibus” ou “partido-arrastão”) possuem liderança fraca, pouca disciplina e orientação ideológica débil, reunindo políticos vindos de todos os extratos possíveis. Além disso, campanhas e atividades políticas não são centradas nos partidos, mas nas pessoas dos candidatos. De acordo com Mainwaring:

Eles [os partidos *catch-all* no Brasil] são máquinas eleitorais: controlam pouco os políticos; são mais ou menos disciplinados; desempenham um papel secundário nas campanhas; têm relativamente pouco controle sobre as filiações, sobre o que os políticos fazem e sobre quem é eleito. Os partidos brasileiros caracterizam-se por organizações frouxas, que permitem que os políticos atuem com desconsideração de regras e compromissos. Falta-lhes coesão; muitas vezes são as disputas locais entre “caciques”, e não as grandes questões políticas e ideológicas, que determinam a filiação a um partido. (...). Em suma, as organizações partidárias brasileiras são pouco institucionalizadas (MAINWARING, 2001, p. 220 [colchetes meus]).

Com essas características, segundo Mainwaring, os partidos brasileiros nem sempre são parceiros confiáveis para coalizões programáticas com o Executivo: afirma que muitas

vezes os acordos entre Executivo e Legislativo são fechados a partir de ações de patronagem e clientelismo. Segundo o autor, “sem uma atenção especial à patronagem e ao clientelismo, não se pode traçar um quadro completo dos partidos brasileiros” (MAINWARING, 2001, p. 224).

De acordo com Mainwaring (2001, p. 225), “patronagem” significa o uso ou distribuição de recursos do Estado com o objetivo de obter vantagens políticas. Ela abrange tanto empregos e cargos como propriamente verbas do setor público. Segundo o mesmo autor, a patronagem tradicional se caracterizava apenas pela cessão de cargos, mas sua forma contemporânea inclui também serviços e obras públicas, contratos, concessões e investimentos estatais.

Os empregos ainda são um objeto central da patronagem no Brasil contemporâneo, mas a disputa por investimentos e contratos públicos também adquiriu importância. Com a enorme expansão do aparelho do Estado [sic] houve uma mudança correspondente na natureza da patronagem (MAINWARING, 2001, p. 226).

A patronagem, na definição do autor, tem íntima relação com o clientelismo. Segundo Carvalho (1997), o conceito pode ser definido como “(...) um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. Para Mainwaring (2001, p. 226), o clientelismo ocorre basicamente a partir de quatro características essenciais: desigualdade de *status* entre “patrão” e “cliente”; reciprocidade nas relações entre eles, ainda que proporcional às capacidades de cada um; relação face a face; e natureza não institucionalizada. Para o autor,

As relações clientelistas se dão entre pessoas de status e poder desigual: um parceiro é mais poderoso do que o outro, e o mais fraco é geralmente mais dependente da relação do que o poderoso, o qual controla o acesso do primeiro aos benefícios que este deseja obter. O clientelismo geralmente é uma estratégia das elites para conservar muitas características de um sistema de dominação (Flynn, 1974), mas também pode nascer de mobilizações populares destinadas a explorar as poucas oportunidades disponíveis em um sistema político semifechado¹⁴. O clientelismo exclui trocas entre indivíduos de status equivalente, mas inclui as trocas entre atores de elite com diferentes níveis de poder, tais como entre um governador e um Deputado estadual ou entre um presidente e um Deputado Federal (MAINWARING, 2001, p. 226).

¹⁴ Essa observação de Mainwaring é muito instigante, embora ele não desenvolva esse ponto em sua discussão: o clientelismo tanto pode se dar “de cima para baixo”, isto é, a partir do oferecimento de favores ou benesses por parte do “patrão”, como pode ser uma demanda dos “clientes” em busca de meio mais rápidos e fáceis de atender suas demandas e necessidades.

O autor analisa ainda que a prática do clientelismo se modernizou, apresentando-se de maneira distinta em diferentes momentos da história do País. Tradicionalmente, o clientelismo assentava-se sob uma sociedade agrária, tendo como principais artífices os grandes fazendeiros. Estes arrendavam terras e ofereciam favores para a clientela próxima, que mantinha forte contato pessoal consigo. Já na faceta moderna, o clientelismo não mais se baseia nos favores e na deferência ao chefe, mas, por outro lado, lida com uma série bem mais diversificada de “opções” para o cliente:

A versão tradicional [do clientelismo] se baseava em laços pessoais cujo significado afetivo possivelmente se sobrepunha a um cálculo racional de custo e benefício. A versão moderna se realiza no contexto de um mercado político, especialmente nas democracias. Os líderes comunitários, prefeitos e pessoas carentes dispõem de alternativas para trocar de lealdades. Há um grande número de padrinhos competindo pelo voto popular, e isso oferece aos clientes toda uma gama de opções que antes lhes faltava. A lealdade pessoal longamente estabelecida é uma exceção, não a regra, e em geral tem de ser recompensada de forma contínua, porque os clientes podem negociar com uma multiplicidade de padrinhos (Gay, 1994) (MAINWARING, 2001, p. 227 [colchetes meus])

Se os recursos em questão forem bens particulares do chefe político, este se configura como caso de clientelismo, mas não pode ser classificado como patronagem. A patronagem, como definido acima, envolve a troca e a cessão de benefícios públicos ou gerados a partir dos bens públicos. Desse modo, nem todo tipo de clientelismo pode ser configurado como patronagem.

Mainwaring, assim, argumenta que a patronagem e o clientelismo são armas aliada aos Executivos, seja em nível municipal, estadual ou federal¹⁵. Os líderes do governo oferecem cargos e verbas públicas aos parceiros – por meio de nomeação para ministérios, para diretoria de estatais, concessão de eventuais licenças – e negam aos adversários; desse modo, têm um meio para articular e ampliar o arco de alianças. Não tendo o partido do presidente a maioria no Congresso, este constrói coalizões partidárias para reunir votos e apoio que transcendam ao seu próprio partido e consigam a maioria ou a quantidade de votos almejada. “A patronagem e o clientelismo são recursos valiosos para esse fim, porque lhes permitem buscar aliados em outros partidos” (MAINWARING, 2001, p. 239).

No caso brasileiro, observa Mainwaring, a patronagem é utilizada principalmente para reunir apoio no Congresso Nacional, reforçando a posição dos aliados e procurando

¹⁵ Mainwaring (2001, p. 228) faz uma observação interessante: a patronagem, não sendo necessariamente uma prática de clientelismo, também não é necessariamente corrupta ou perniciosa. O autor defende que canalizar benefícios para governos ou redutos eleitorais locais são práticas legítimas no fazer político. Ressalta, contudo, que a patronagem e o clientelismo, mesmo não sendo *naturalmente* fontes de corrupção, facilitam-na.

enfraquecer os adversários. O autor não acredita em coalizões programáticas ou ideológicas no País, mas sempre movidas por esses mecanismos de patronagem e clientelismo. Como os partidos brasileiros, segundo o autor, não possuem raízes sociais, não têm legitimidade perante a sociedade, não apresentam programas e ideologias sólidos, as coalizões observadas no Brasil são frágeis, baseadas em acordos cujo fundamento não repousa na agenda de governo, mas nas benesses do Estado. Além disso – um ponto já frisado por Abranches (1988) – os parceiros podem abandonar os acordos quando acharem que a união ao Executivo não lhes traz mais vantagens:

Sarney e Collor tiveram amplo apoio do Congresso nos momentos de auge de sua popularidade, mas esse apoio diminuiu quando surgiram os primeiros sinais de queda em seus índices de aprovação popular. Os partidos que inicialmente faziam parte da coalizão governista, ou que habitualmente apoiavam as iniciativas do governo, desertaram nos momentos de dificuldade ou quando começaram as articulações em torno da nova campanha presidencial (MAINWARING, 2001, p. 345).

Assim, as principais linhas de argumentação de Abranches (1988) e Mainwaring (2001) acerca do presidencialismo de coalizão são: I) os partidos brasileiros são frágeis, não têm respaldo social suficientemente desenvolvido e não inspiram confiança na população; II) esses partidos, pelas características acima referidas, não apresentam um perfil programático ou ideológico nítido; III) por conta disso, os acordos entre partidos e Executivo, na arena política, não são baseados em programas e agenda de governo, mas sempre em patronagem, clientelismo e favorecimento dos parceiros em detrimento dos adversários; IV) os políticos apresentam um forte personalismo, cuja consequência principal é a dependência dos partidos em relação aos líderes e a necessidade de acordos locais e/ou regionais, com determinados chefes políticos; V) os partidos tendem a descumprir os acordos e a abandonarem a coalizão caso o governo sofra algum tipo de revés ou se simplesmente considerarem que não estão tendo as devidas vantagens.

A partir das características acima expostas, os autores consideram que o sistema político brasileiro está sempre exposto a crises e a sua instabilidade é histórica e difícil de ser sanada. Abranches (1988) chega a afirmar em seu artigo que o presidencialismo de coalizão brasileiro é um “dilema institucional”, cuja solução é necessária para preservar as instituições em caso de crise política, surgida facilmente na hipótese do Executivo perder o controle sobre a coalizão e esta se desfizer.

Em última análise, tanto Abranches como Mainwaring consideram que partidos, parlamentares e governo precisam uns dos outros para alcançarem seus objetivos. Enquanto

os parlamentares e partidos precisam dos postos governamentais e dos cargos públicos para colocarem em prática suas propostas e agenda política – como propõe Meneguello (2004) – ou para continuarem se perpetuando no poder, através do clientelismo e da patronagem – como sugere Mainwaring –, o Executivo necessita do apoio parlamentar no Congresso Nacional para ver aprovadas as suas propostas. Embora seja uma relação recíproca, Abranches e Mainwaring parecem defender que o presidente tem uma necessidade muito maior do apoio parlamentar e, nesse sentido, o governo, o Executivo, busca formar as coalizões partidárias para garantir a consecução de suas propostas. Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão brasileiro, para esses autores, configura-se a partir da iniciativa dos Executivos em buscar apoio político, oferecendo justamente o que parlamentares e partidos precisam para alcançar seus objetivos, independentemente de quão cívicos eles sejam: participação efetiva nas estruturas de poder do governo e, por consequência, relevância no processo decisório do País.

2.1.2 Presidencialismo de Coalizão: democracia e avanço político

Embora o artigo original trace um quadro pessimista para o presidencialismo de coalizão, existem aqueles que pensam justamente o contrário de Abranches (1988). Para autores como Figueiredo e Limongi (1998) e Limongi (2006), o Brasil apresenta coalizões fortes, comparáveis às existentes nos regimes parlamentaristas europeus. De acordo com Figueiredo e Limongi, “em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação do seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 83). Para eles, o poder de agenda, as prerrogativas do Executivo e a forma da organização do Legislativo engendram a cooperação por parte dos Deputados e senadores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 83-90). De acordo com a interpretação desses autores, os partidos brasileiros são impelidos a colaborar com o Executivo e, além disso, apresentam uma disposição ideológica acentuada, sendo possível a clara separação entre partidos de direita, esquerda e centro. De forma contundente, Limongi afirma:

Sendo mais positivo, quero mostrar que do ponto de vista da sua estrutura, da forma como efetivamente funciona, há pouco que permita distinguir o sistema político brasileiro de outras democracias ditas avançadas ou consolidadas (LIMONGI, 2006).

O poder de agenda do Executivo se expressa pela sua capacidade unilateral de controlar o que é votado ou não em Plenário: o presidente tem iniciativa exclusiva para matérias em determinadas áreas, e pode fazer pedidos de urgência¹⁶ unilateralmente, tendo por isso grande controle sobre a agenda legislativa. Além de tudo, o Executivo também tem poderes legislativos próprios, já que também tem a prerrogativa de editar Medidas Provisórias, decretos com força de lei que entram em vigor imediatamente e têm 30 dias para serem regulamentados no Congresso. Depois desse prazo, a medida perde a validade, mas pode ser reeditada se assim o presidente desejar. O presidente também tem iniciativa exclusiva de projetos que envolvem tributos, o orçamento e a organização administrativa do País, como a criação de cargos e empregos públicos, por exemplo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 87; LIMONGI, 2006). Essas características dotam o Executivo de grande poder de pressão perante os partidos e seus membros. Se se considerar que o motor dos partidos são as benesses estaduais, como propõem os partidários da linha “pessimista”, a colaboração com o Executivo seria essencial para a consecução de tais objetivos; caso contrário, ficar-se-ia privado de cargos e nomeações que beneficiariam partidos e parlamentares. Contudo, Limongi e Figueiredo argumentam que o objetivo dos partidos é bem distinto:

Em nossa argumentação, assumimos que os parlamentares se interessam por patronagem e sinecuras. No entanto, estamos longe de admitir que tal seja a motivação exclusiva ou mesmo principal dos parlamentares. A premissa usual de que parlamentares adotam estratégias que maximizam suas chances de reeleição está longe de implicar interesse exclusivo em patronagem ou na dilapidação predatória do Estado. Necessariamente, parlamentares têm interesses no sucesso mais amplo das políticas governamentais, já que estas afetam as chances de sua reeleição. Sobretudo, seguindo Arnold (1990), acreditamos que o comportamento dos parlamentares está condicionado pela repercussão pública, junto ao eleitorado, das suas ações. Um Parlamento que aparece aos olhos do eleitorado como irresponsável e voltado exclusivamente a interesses particulares e imediatos de seus membros e da clientela a que serve não oferece uma boa plataforma de campanha a qualquer parlamentar interessado em se reeleger (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 102).

Os regimentos internos da Câmara e do Senado também privilegiam as organizações partidárias, na medida em que conferem bastante poder aos seus líderes. Cabe a

¹⁶ O pedido de urgência faz com que a matéria seja retirada da Comissão parlamentar competente, sendo enviada diretamente para votação em Plenário. Existe outra modalidade de urgência, a “urgência urgentíssima”, que implica a apreciação imediata da matéria, mas que não pode ser pedida pelo presidente, sendo necessária subscrição de maioria absoluta de Deputados ou líderes que a representem, e aprovação em Plenário também por maioria absoluta (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 93).

eles, reunidos em um Colégio de Líderes, discutir a pauta das sessões, em concordância com a Mesa Diretora. Isso, segundo os autores (2001, p. 46), amplia o poder dos partidos sobre os parlamentares: a estes, cabe votar nas matérias previamente discutidas pelas lideranças partidárias, a quem cabe decidir, por exemplo, se as matérias devem ser votadas simbólica ou nominalmente¹⁷, por exemplo¹⁸. Isso é bastante útil: os líderes partidários podem “escolher” quais votações devem ser nominais e quais devem ser simbólicas, de acordo com o custo político e o eventual benefício. “O que é passível de votação nominal é selecionado previamente de acordo com critérios partidários” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 94).

Em seu artigo mais famoso, *Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 73-99), os autores defendem que um exame apurado dos dados de votações desconstrói a visão de que os partidos brasileiros não são coesos e disciplinados. Tomando as votações nominais, eles consideram que os partidos apresentam considerável coesão média – segundo seus cálculos, a taxa de parlamentares de um mesmo partido que tende a votar da mesma maneira chega a 85% – e que ainda votam de acordo com um contínuo ideológico, podendo-se dizer quais partidos são de esquerda, centro e direita.

Analisando as votações e seus resultados, os autores concluíram que: I) as coalizões observadas entre os partidos são coerentes do ponto de vista ideológico. Raramente partidos de posições ideológicas distintas votam igual. Além disso, defendem que os casos de “rebeldia” dos parlamentares, não seguindo a indicação dos líderes, são muito raros; II) a partir desse último dado, tem-se que a votação em plenário é bastante previsível, se se conhece a indicação dos líderes. Calculando o resultado esperado das votações, os autores afirmam que se podia prever o resultado em 89% delas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 89).

Desse modo, os autores defendem que os partidos políticos no Brasil são instituições que fazem parte da dinâmica política do País. Segundo eles, os partidos cooperam com o Executivo, porque este tem poder de agenda sobre o Legislativo, e impele à colaboração. Além disso, defendem que os parlamentares não são tão personalistas e

¹⁷ Votações nominais são aquelas em que o voto de cada Deputado, individualmente, é computado. Sabe-se, portanto, como o Deputado votou (salvo nos casos de votação secreta). Simbólica é a votação cujo somente o número total de votantes, e suas opções, são computados. Neste caso, não há como saber o voto de cada Deputado.

¹⁸ Limongi e Figueiredo (1998, p. 94) explicam que as votações nominais precisam ser subscritas por um determinado número de parlamentares ou líderes que o representem. Como é mais difícil articular os Deputados para subscreverem a petição de verificação de votação, os líderes partidários geralmente se encarregam dessa tarefa, visto que eles representam toda uma bancada.

independentes, mas que os partidos têm disciplina e coesão em suas votações em Plenário. A figura do líder partidário dá o tom das votações e dos trabalhos, ficando o parlamentar, individualmente, com pouco poder perante a estrutura institucional do Legislativo. Dessa maneira, conclui Limongi (2006):

Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar [...]. O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do status quo [sic] legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública, é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo.

2.1.3 Uma terceira corrente de interpretação

As interpretações até aqui são divergentes: de um lado, Mainwaring e Abranches afirmam que os partidos brasileiros não têm coesão nem disciplina e que não são confiáveis. De outro, Figueiredo e Limongi defendem que eles são disciplinados, coesos e as coalizões brasileiras podem ser comparadas às congêneres européias. Nesse impasse, surge uma terceira interpretação. É a linha defendida por autores como Amorim Neto (2000, 2003, 2006) e Amorim Neto e Tafner (2002). Para eles, o Brasil apresenta um padrão de governança variável: pode tanto formar coalizões sólidas quanto frágeis, ou mesmo não ter coalizão. De acordo com essa linha de interpretação, é preciso analisar cada governo em si para ver como os acordos políticos e as coalizões foram articulados e qual o comportamento dos parceiros. A partir desses dados, seria viável dizer se se observa uma coalizão forte ou fraca. Para definir qual padrão se apresenta, os autores afirmam ser necessário o confronto com dados tais como a filiação partidária do gabinete Executivo (ou seja, se os membros do gabinete são indicações partidárias) e a relação entre projetos de lei e medidas provisórias encaminhadas pelo Executivo, por exemplo.

Amorim Neto (2003) defende essa visão distinta do presidencialismo de coalizão brasileiro. Para ele, o Brasil possui grande variação no tipo de governo: pode haver coalizões sólidas, frouxas ou mesmo não haver coalizão partidária (AMORIM NETO, 2003, p. 85). Ele analisa quatro aspectos sob a ótica do presidencialismo de coalizão: o recrutamento

ministerial, a escolha dos instrumentos de legislação, a formação da agenda legislativa e a estabilidade ministerial.

Segundo o autor, o critério de seleção ministerial é muito importante. Quanto mais partidário é o critério, maior o apoio recebido pelo governo. Esse tipo de coalizão se aproxima muito das coalizões européias (AMORIM NETO, 2003, p. 86): dividem-se as nomeações ministeriais e os cargos importantes do Executivo com os parceiros da coalizão, a fim de integrá-los ao governo e manter seu apoio legislativo. Um ministério nomeado sem indicações partidárias denota o pouco apoio político do Presidente e, portanto, tende a apresentar um governo que não consegue agir na lógica da coalizão; ao contrário, um gabinete ministerial baseado nas indicações dos partidos aliados pressupõe um forte apoio ao Executivo na arena legislativa, visto que os partidos também são parte integrante dele e, em tese, trabalhariam para o seu sucesso.

Outro importante fator a ser analisado é o tipo de instrumento utilizado pelos presidentes para colocar em prática sua agenda de governo: quanto maior o apoio legislativo, maior a probabilidade que eles utilizem projetos de lei como instrumento de legislação. O suporte dos partidos aliados permitiria a vitória nas votações em plenário, com menor risco de desgastes políticos ou problemas de paralisia governamental. Ao contrário, se o apoio partidário é pequeno, a tendência do Executivo é recorrer a ferramentas como as medidas provisórias (AMORIM NETO, 2003, p. 87-88). Medidas provisórias (MP's) são uma prerrogativa importante do Executivo, garantida pela Constituição de 1988: permite que os presidentes lancem decretos com força de lei e que passam a vigorar imediatamente¹⁹. O Congresso tem 30 dias para analisar a medida e referendá-la, transformando-a em lei, ou rejeitá-la. Nesse caso, o Congresso também precisa disciplinar as modificações acarretadas no período de vigência da medida. Contudo, o presidente, por sua vez, também tem a prerrogativa de reeditar as medidas provisórias, caso não tenham sido apreciadas no tempo regimental²⁰. Assim, segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 141):

¹⁹ As Medidas Provisórias são uma herança dos Decretos-Lei da ditadura militar. Os Decretos-Lei diferiam das Medidas Provisórias porque, findo o prazo legal, de 60 dias, eles eram automaticamente transformados em lei. Sobre o processo de instauração de tal prerrogativa na Constituição de 1988, Figueiredo e Limongi (2001a) fazem excelente apanhado e discussão dos fatos. No artigo 62, que disciplina as Medidas Provisórias, regulamenta que o presidente pode fazer uso das mesmas em caso de “relevância” e “urgência”. Contudo, a Constituição não traz uma definição clara dessas condições, o que, na prática, fica a cargo do Executivo definir o que seria “relevante” e/ou “urgente” (AMORIM NETO, 2002).

²⁰ No texto constitucional, não há menção à reedição das Medidas Provisórias. Contudo, segundo Amorim Neto (2002), “[...] no início de 1989, o Governo Sarney editou a MP nº 29, de 15/1/89, parte integrante do conjunto de MP's que compunham o plano Verão [...]. Vencido o prazo constitucional sem que tivesse sido apreciado pelo Congresso, criou-se um verdadeiro ‘impasse’ político, pois sua rejeição implicaria sérios impactos na vida

[...] a possibilidade de reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a medida provisória e o decreto-lei [...]. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao Executivo, uma vez que ao editar a MP este não precisaria ter certeza de contar com apoio para aprová-la; bastaria ser capaz de evitar que a oposição reunisse maioria.

A formação da agenda legislativa com os parceiros também é muito relevante para a estabilidade de um governo de coalizão. As matérias a serem votadas devem ser consensuais dentre a maioria, e amplamente discutidas anteriormente, a fim de que se evitem derrotas em plenário. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, a coalizão formada por ele sofreu pouquíssimas derrotas em votações. Além disso, essa negociação faz com que os partidos se sintam devidamente incorporados ao governo, participando da tomada de decisões e das ações a serem implementadas (AMORIM NETO, 2003, p. 90-91).

Por fim, o autor afirma que a estabilidade ministerial é importante para a continuidade dos programas de governo, citando índices estatísticos que permitiriam comparar diferentes governos quanto a esse critério (AMORIM NETO, 2003, p. 91-92). Quanto maior a rotatividade de ministros, mais difícil é a continuidade das políticas públicas, já que a mudança do gestor tende a acarretar uma reformulação das ações do ministério, bem como um período de transição, em que as atividades precisam parar a fim de que o novo ministro se inteire das ações e problemas de sua pasta. Além disso, tal rotatividade também pode expressar desentendimentos entre os parceiros, motivando a saída de representantes partidários do primeiro escalão do governo e, por conseguinte, desfalcando a coalizão.

Em outro trabalho (AMORIM NETO, 2000), o autor procura avaliar o grau de disciplina partidária dos parlamentares, lançando mão de complicadas ferramentas estatísticas, como um índice, denominado “Taxa de Coalescência do Gabinete”, que permite comparar a proporcionalidade entre o tamanho das bancadas parlamentares e as respectivas nomeações ministeriais. Isso posto, ele levanta algumas hipóteses: I) quanto maior a proporcionalidade entre peso parlamentar dos partidos e número de cargos ocupados por eles no Executivo (embora possa se tratar de nomeação ministerial, presidência de estatais, nomeação para diretorias de bancos, o autor analisa, aqui, somente a nomeação ministerial), maior a disciplina partidária. Contudo, os partidos têm outros objetivos além de ocupar cargos: a maximização dos votos e o cumprimento de objetivos programáticos. Então, II) a disciplina

econômica do País. O Congresso, tendo a opção de votar – e, eventualmente, aprovar a medida –, permitiu a reedição da medida provisória, abrindo precedente que se consolidou na jurisprudência brasileira”.

partidária diminui com o decorrer do mandato presidencial, visto que, no fim do mandato, os partidos e políticos estão preocupados com as (re)eleições. Por fim, III) quanto mais diversificado o gabinete, ideológica e numericamente falando, menor será a disciplina legislativa, visto que é muito mais difícil coordenar opiniões entre parceiros divergentes (AMORIM NETO, 2000).

As conclusões a que o autor chega podem ser assim resumidas: gabinetes em que a proporcionalidade peso parlamentar/ocupação ministerial é alta maximizam a disciplina legislativa dos partidos governistas. Como exemplo, o autor cita o governo de Fernando Collor de Melo: eleito por um partido pequeno, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), Collor escolheu como estratégia o uso das medidas provisórias: durante seu primeiro ano de governo, assinou 163 Medidas Provisórias, 36 delas durante os 15 primeiros dias de mandato. Esse exagero no uso das Medidas Provisórias motivou uma reação do Congresso, que quase aprovou um projeto de Emenda Constitucional (conhecido como Projeto Nelson Jobim), limitando e regulando o número de medidas provisórias. O primeiro Gabinete Ministerial de Collor praticamente não apresentava nomeações ligadas a partidos políticos, mas era composto primordialmente de amigos e técnicos.

Enfrentando crises econômicas, motivadas principalmente pela hiperinflação, e crises políticas, com as primeiras denúncias de corrupção aparecendo nos jornais, Collor continuava sem negociar com os partidos. Somente no início de 1992, Collor abriu negociações com os partidos, a fim de nomear um novo gabinete ministerial, que dessa vez, apresentou maior participação de representantes partidários (AMORIM NETO, 2000).

O autor também defende que, à medida que o mandato presidencial se aproxima do seu término, a proporcionalidade entre nomeação ministerial e bancadas parlamentares, bem como a disciplina legislativa, diminuem, porque podem surgir correntes de oposição dentro dos partidos com outros interesses, voltados para as eleições.

Amorim Neto argumenta ainda que as coalizões brasileiras são mutáveis, e que elas dependem de diversos fatores para serem avaliadas. Defende, por exemplo, que os governos Collor e Itamar não tiveram uma coalizão de governo forte, ao passo que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso pode ser caracterizado e comparado a uma coalizão no modelo europeu: avaliando os dados de votações, número de MP's editadas, e proporcionalidade entre nomeação ministerial e bancada parlamentar, os números relacionados ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso são bem superiores aos de Collor e Itamar, e comparáveis aos números observados nas democracias parlamentaristas. Por sua vez, Collor, por exemplo, apresenta uma taxa média de 60% de seus ministros sem

qualquer ligação partidária (para Fernando Henrique, esse número cai para quase a metade, 32%), cabendo justamente questionar onde está a coalizão nesse governo (AMORIM NETO, 2003).

O autor também levanta uma interessante questão, que aos outros autores passou um pouco despercebida: argumenta que os partidos aliados ao governo, ao mesmo tempo que cooperam com ele, precisam competir, dessa vez na arena eleitoral:

Um governo de coalizão dissolve a identidade dos partidos perante o eleitorado. O que, antes, era o PSDB ou o PMDB ou o PFL, acaba virando uma coisa só, isto é, o rolo compressor do governo. Se, aos olhos dos eleitores – em geral, pouco informados –, o governo pode ser visto como uma unidade, permanece, não obstante, o duro fato de que um governo de coalizão é um conjunto, mais ou menos ordenado, de distintas organizações partidárias. Como resolver esse dilema? Como cooperar com um conjunto de partidos e, ao mesmo tempo, se diferenciar deles? (AMORIM NETO, 2003, p. 94)

A partir desse questionamento, o autor analisa uma crise política ocorrida nos idos de 1999, na base aliada de Fernando Henrique Cardoso. Ele argumenta que os partidos aliados não conseguiram resolver o dilema acima, e, ao invés de tomar as atitudes necessárias para vencer a crise econômica do País²¹, embarcaram em uma campanha eleitoral antecipada, cada um procurando resguardar sua própria imagem perante o eleitorado. Amorim Neto (2003) defende que esse problema tem origem justamente na fragilidade dos partidos perante o eleitorado: sem uma legitimidade ampla na sociedade, os partidos procuraram marcar posição e se digladiaram, trocando acusações sobre a responsabilidade pela crise que o País vivia na época.

Contudo, Amorim Neto (2003) defende o presidencialismo de coalizão, acreditando que é a melhor forma de evitar governos “cesaristas” como o de Collor, por exemplo. Porém, ele também acredita que o fortalecimento das coalizões depende diretamente do fortalecimento dos partidos como instituições políticas confiáveis, necessárias à democracia e com prestígio popular:

O fortalecimento dos partidos permitirá que estes – concomitantemente – cooperem na arena governamental e compitam na arena eleitoral de forma mais eficaz e estável. É fundamental que as siglas sejam fortes o suficiente para que os partidos não tenham que cooperar entre si e com o governo e para que possam competir em bases mais programáticas e menos personalistas e turbulentas (AMORIM NETO, 2003, p. 98).

²¹ Em 1999, o Real se desvalorizou bastante perante o Dólar, o que originou uma crise econômica no País e ameaças de recessão econômica (AMORIM NETO, 2003).

Desse modo, a terceira linha de interpretação do presidencialismo de coalizão mescla elementos das duas visões anteriores: da visão “pessimista”, concorda que os partidos brasileiros não têm raízes fortes na sociedade, sofrendo com isso certa crise de legitimidade perante o eleitorado. Contudo, defende, assim como os otimistas, que as coalizões partidárias observadas no País não são inexoravelmente chulas, baseadas em poderes regionais ou em benesses do Estado, mas que primam pela participação no Governo, a fim de colocar em prática os projetos partidários. Inova, por sua vez, quando se refere a mutabilidade das coalizões observadas no Brasil, buscando, além dos resultados das votações, a relação entre MP's e Projetos de Lei e a proporcionalidade da representação partidária nos gabinetes ministeriais.

3 A POLÍTICA CEARENSE EM FOCO

Além da política nacional e suas distintas interpretações, a política cearense também é alvo dessa revisão de literatura. Como a bancada federal cearense é o *locus* de investigação da pesquisa, necessária se faz também uma releitura da dinâmica política do estado, a fim de entender melhor suas dinâmicas e particularidades. Tal como a seção anterior, a reflexão sobre a política cearense oferece distintas linhas de interpretação, tão contrastantes e vivas como as anteriormente discutidas.

Para analistas como Oliveira (1994), o período pós-Segunda Guerra Mundial caracterizou-se pelo anseio da sociedade brasileira em construir ideais democráticos. Contudo, o País vivia sob a ditadura de Vargas, e várias manifestações pró-abertura política ocorreram. Com o fim do Estado Novo, a burguesia urbana “(...) articulava os setores intermediários e as massas populares contra os burocratas do Estado Novo” (OLIVEIRA, 1994, p. 395). Entretanto, nos estados periféricos ao Centro-Sul, onde esse movimento era intenso, os setores conservadores ainda tinham grande poder e legitimidade. O Ceará não se furtava a essa condição. De acordo com Oliveira, os setores conservadores no Ceará possuíam grande espaço representativo, tanto política como socialmente.

Talvez fosse até legítimo dizer que a “Revolução de 30” só começou realmente no Ceará em 1945, quando as forças do liberalismo conservador começam a compartilhar com aquelas da direção intelectual e moral da sociedade cearense, pois até então cabia ao catolicismo conservador e as forças sócio-políticas identificadas consigo, (*sic*) a hegemonia da sociedade cearense (OLIVEIRA, 1994, p. 396).

A tradição da Ciência Política e da Sociologia brasileiras é tomar o Nordeste como emblema de uma política ideologicamente amorfa e dominada pelo poder pessoal dos “coronéis”²². Muitas análises sobre as grandes famílias no sertão e sua estrutura patriarcal fizeram com que o Ceará fosse tido como um lugar “ideal” do desenvolvimento de práticas coronelistas e clientelistas.

²² O nome “coronel” é derivado da patente militar. Durante o Primeiro Reinado, dada a fragilidade do recém-formado Exército, é criada, em 1831, a Guarda Nacional, que recruta civis para o policiamento e a manutenção da ordem. “Cabe o comando aos fazendeiros, proprietários de terras, que convocam dependentes ou agregados para formar as hostes militares ou paramilitares. Dava-se o nome de coronel ao chefe: como este quase nunca era formado, não era doutor, é chamado coronel. E por coronel passou a ser conhecido o cidadão interiorano, detentor de algum poder” (IGLÉSIAS, 1993, p. 210).

“Clientelismo” e “coronelismo” são termos similares, mas que carregam diferentes significados. Para Carvalho (1997), o coronelismo é um sistema político baseado em lealdades entre grandes fazendeiros e o governo estadual. Ele toma como referência a obra de Leal (1975), discutindo as implicações conceituais nela contidas. De acordo com Carvalho, o coronelismo surge justamente devido ao surgimento da figura do governador do estado. Antes da Proclamação da República, o Imperador centralizava todo o poder, nomeando Presidentes das Províncias. Tal cargo, sendo de confiança do Imperador, não apresentava ligações fortes com a província e nem incentivava a construção de bases políticas por parte do Presidente provincial. Após 1889, o poder foi descentralizado, as Províncias deram lugar aos estados, cujos governadores passaram a ser eleitos pelo voto da população. Essa mudança incentivou a criação e manutenção de bases eleitorais por parte dos governadores em seus estados, favorecendo, assim, os seus correligionários fazendeiros, representantes das oligarquias e do poder local²³. De acordo com o autor, esse sistema político perdurou durante toda a Primeira República, de 1889 a 1930, com o surgimento do Estado Novo e a desmantelamento do poder dos coronéis locais:

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos (CARVALHO, 1997).

Iglésias (1993, p. 210) acrescenta ainda outra característica marcante: a troca de favores entre o “coronel” e o homem “comum”. Faz parte da estrutura do coronelismo a proteção do coronel aos seus eleitores, que, por sua vez, o apóiam como maneira de demonstrar e retribuir essa proteção.

²³ Foi ainda no governo de Campos Salles que se originou a chamada “Política dos Governadores”: tratava-se justamente de trocas de favores entre os governadores e o Presidente, em um processo de mútuo apoio. Enquanto os governadores apoiavam o Presidente da República, e faziam Deputados e senadores apoiarem-no também, o Presidente garantia a manutenção do poderio político nos estados, através principalmente da nomeação de funcionários públicos indicados pelo governador. Esse mesmo sistema se repetia, guardadas as devidas proporções, a nível estadual, entre este e os municípios (IGLÉSIAS, 1993, p. 209)

Se o coronelismo, como afirma Carvalho, acabou em 1930, qual o sentido de se continuar trabalhando esse conceito? O autor defende que há uma confusão entre “coronelismo” e “mandonismo”. Segundo ele, o “mandonismo” é uma característica da política tradicional, e não um sistema político – como o coronelismo. Para Carvalho,

[O mandonismo] Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos (CARVALHO, 1997).

Carvalho (1997) defende que o coronelismo é um momento do mandonismo, quando os “mandões” ou “coronéis” começam a perder o seu poderio original e recorrem ao poder do estado para se manterem como elites dominantes.

No Ceará, a oligarquia inaugurada por Nogueira Accioly na Primeira República é tida por Queiroz (*apud* BARREIRA, 2008, p.91) como “(...) caso extremo de chefe político local”. Dominando o cenário político estadual durante vários anos, Accioly²⁴ se reproduzia no poder a partir de práticas coronelistas, como a troca de favores, nomeação de parentes para cargos públicos e o apoio ao Presidente, especialmente após a assunção da Política dos Governadores.

Parente (2000, p. 72) defende que o governo Accioly apresenta uma característica notável e importante para a compreensão da política cearense: o sistema partidário. De acordo com o autor, o Ceará apresenta três ou quatro partidos relevantes, sendo dois mais fortes e que polarizam as disputas políticas, e um ou dois como “fiel da balança”. Segundo ele, já no governo Accioly pode-se observar essa estrutura partidária, o que é um empecilho para a

²⁴ Nascido a 11 de outubro de 1840, Antônio Pinto Nogueira Accioly, filho do coronel José Pinto Nogueira, era bacharel em ciências jurídicas, exercendo os cargos de Promotor de Justiça e Juiz em várias comarcas do estado. Ao se casar com a filha do então Senador Thomaz Pompeu de Sousa Brasil, o Senador Pompeu, também abriu espaço para sua carreira política, embalada no prestígio e influência do sogro. Governou o Ceará por três mandatos (1896-1900/1904-1908/1908-1912) e foi Senador por um (1900-1904). Em seu governo, foi duramente criticado pelas ingerências administrativas e denúncias de corrupção, além do nepotismo, sua marca registrada: “os pontos-chave do Governo foram entregues a pessoas da família. Aos poucos transformava tais cargos em vitalícios. Dois terços da Assembléia estavam com pessoas da família ou correligionários cuja fidelidade política ao chefe era indubitável” (ANDRADE, 1994, p. 224). Além do já referido apoio do sogro, Accioly também se beneficiou do prestígio do genro, Francisco Sá, como Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio no governo Nilo Peçanha (1909-1910) (ANDRADE, 1994)

continuidade de um mesmo grupo no poder do estado. Para este autor, a alternância no poder é a marca principal da política cearense, tese a ser apresentada mais à frente.

A partir da década de 1960, para consagrar o Ceará como o lugar dos “coronéis”, no período da ditadura militar ascenderam ao poder os militares Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, coronéis do Exército. Sustentando-se na política local durante vinte anos, a imagem dos três coronéis fortificou o Ceará como uma região “atrasada”, “resistente à mudança” e dominada pelas elites tradicionais (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 257). Barreira defende que

As fortes marcas oligárquicas dão uma singularidade à política cearense, situando o Estado como um caso paradigmático no contexto das práticas políticas. Os grupos oligárquicos – coronelistas que dominaram a cena política por quase um século –, imprimiram mecanismos ao poder que deram contornos precisos a uma política baseada em relações clientelistas e fortemente calcadas nos princípios de dependência e paternalismo (BARREIRA, 2008, p. 91).

Entretanto, autores como Oliveira discordam dessa visão: ele contrapõe-se, por exemplo, à tese do “amorfismo ideológico” dos estados periféricos. Segundo essa tese, os partidos e políticos desses locais, inclusive o Ceará, não teriam bases ou sustentação ideológica nítida. Sua prática política se basearia em clientelismo e coronelismo, em interesses particulares, desprovidos de maiores projetos estratégicos ou programas de ação para o poder político. Segundo o autor, estudando o estado do Ceará no período a partir de 1945, as bases partidárias, principalmente municipais, realmente se organizavam em torno de interesses particularistas. Contudo, as lideranças que mais se destacaram estadualmente, o conservador Menezes Pimentel e o liberal-democrata Fernandes Távora, possuíam um grande viés ideológico e claramente estruturado, desmistificando a idéia do “amorfismo ideológico” cearense (OLIVEIRA, 1994, p. 397-398).

Outro defensor da idéia de que o Ceará não era tão oligárquico quanto se apregoa é Parente (2001): ele diferencia três regiões com características distintas no estado, o Norte, o Cariri e a região Central. O autor defende que no Ceará não existe uma articulação política entre as elites regionais de forma a criar uma oligarquia forte e permanente em todo o estado.

Inserida nesse contexto, o sistema partidário cearense tem características bem claras quando fazemos uma amostra de sua atuação no século XX. Ele possui como componente importante a competitividade e a alternância no poder. Para tal, sempre têm-se apresentados dois partidos fortes e um como fiel da balança (PARENTE, 2001, p. 212).

De acordo com Parente (2001), a política cearense não consegue manter uma oligarquia estadual longa, mas o poder no estado fica alternando entre os diferentes grupos políticos. Parente também não fala em “coronéis”, mas em “partidos” que se alternam, defendendo, ainda que não claramente, que a política no estado passa por essas instituições ou, pelo menos, que elas participam de forma mais ou menos marcante do cenário político.

Analisando o período 1945-1964, Parente (2000) defende que a estrutura partidária do Ceará é bem definida e se caracteriza primordialmente pela alternância de poder. O autor defende que as elites políticas estaduais são frágeis, e não conseguem se manter no poder durante muito tempo:

No caso do Ceará, a análise dos partidos políticos desse período reforça o argumento da fragilidade estrutural das elites políticas, cujo padrão dominante é a recorrência oposicionista, isto é, a cada eleição o governador não elege seu sucessor. Na eleição de 1950 o sistema partidário se apresenta de forma expressiva: dois partidos fortes e um fiel da balança (PARENTE, 2000, p. 99).

O autor vai ainda mais longe em sua reflexão, apresentando dados estatísticos que reforçam uma segunda tese: nesse período, a política cearense vivia uma fase de transição entre o conservadorismo, representado pela Liga Eleitoral Católica (LEC) e os políticos mais tradicionalistas, e a modernidade, cujos representantes eram os políticos ligados a empresas e ao comércio, como Carlos Jereissati, por exemplo²⁵. Esta tese sustentada por Parente reforça a ideia de que a política cearense possui uma estrutura e dinâmicas bastante notórias, ao contrário das teses do “amorfismo ideológico”.

Analistas como Abu-El-Haj defendem que o estado, embora inegavelmente ligado ao poder tradicional, não é imune a mudanças sociais, que modificam a composição de suas elites dirigentes, promovendo a alternância, como propõe Parente (2001). As teses “estagnacionistas”, que defendem a imobilidade política cearense, sofreram um primeiro ataque com a eleição da prefeita Maria Luiza Fontenele, filiada ao PT, em Fortaleza: além de filiada a um partido de esquerda, que nasceu nas manifestações dos grevistas em São Paulo²⁶, no início da década de 1980, também é mulher, e não um “coronel” ou grande mandatário político, sendo a primeira Prefeita de Fortaleza; e depois com a ascensão de jovens empresários à política, nas eleições de 1986, derrubando exatamente o poderio dos “coronéis”. Além disso, esta última transformação deixou marcas profundas na dinâmica

²⁵ Sobre esse processo de conservadorismo à modernidade, ver Parente (2001, p. 99-122).

²⁶ Sobre o surgimento do Partido dos Trabalhadores – PT, ver Carvalho (1999, p. 99-104) e, de uma maneira mais aprofundada, Keck (1991).

política, visto que a forma de governo empresarial se perpetuou, riscando definitivamente a sombra dos coronéis da política no estado (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 257).

Quanto a essa mudança, dos coronéis para os jovens empresários, Abu-El-Haj diferencia dois paradigmas complementares que dominam o pensamento social cearense. O primeiro afirma que não houve mudança substantiva na forma de gerir o estado: os empresários, embora se autorreferindo como “modernos” e diferentes dos políticos anteriores, adotaram práticas políticas similares às dos coronéis. O segundo paradigma defende que os coronéis do Ceará não se sustentavam com base em um poder tradicional, mas principalmente devido à lealdade política entre o Executivo federal, também composto de militares, e os governos estaduais. De acordo com este grupo, a passagem para a nova elite política dos empresários foi consequência da modernização presente ainda na administração dos coronéis (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 258).

Barreira (2008), por exemplo, afirma que os coronéis do Ceará não se sustentavam com base em um poder tradicional, mas principalmente devido à lealdade política entre o Executivo federal, também composto de militares, e os governos estaduais. Entretanto, este autor enfatiza que a passagem para a nova elite política dos empresários foi consequência da modernização presente ainda na administração dos coronéis (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 258). Para Barreira (2008, p. 99),

A presença de três coronéis do Exército brasileiro no sistema de poder do Estado deu singularidade ao campo da política cearense. Tratava-se do reforço e do relacionamento do regime militar com as oligarquias locais. Assim, se o perfeito entendimento dos governos militares com as oligarquias tradicionais do País é o dado comum, no Ceará esse esquema de sustentação política tem mecanismos especiais. Dos quatro governadores indicados (em 1966, 70, 74 e 78), três foram coronéis do Exército. A forte presença desses coronéis na política reforçou a oligarquia do Estado com uma prática política construída na esteira do clientelismo, do “voto de cabresto” e do “curral eleitoral”.

O autor argumenta que os coronéis se reproduziam no poder a partir de laços com o agrário “atrasado”, mas também com o urbano “moderno”. Ao mesmo tempo em que favoreciam o poderio tradicional de seus parceiros, eles também investiam no meio urbano, a partir de cargos e empregos públicos, cedidos como parte de uma estratégia clientelista de manutenção de apoio político. Barreira defende que o poderio do grupo dos coronéis perdurou enquanto a ditadura militar existiu no Brasil: para ele, tanto Virgílio Távora, Adauto Bezerra e, principalmente, César Cals, tiveram forte ajuda do governo militar para atingirem o esplendor político e, quando o regime ruiu, o poderio dos coronéis acompanhou sua derrocada (2008, p. 100).

Barreira também defende que o surgimento dos empresários como grupo político, ao mesmo tempo em que está ligado ao desmonte do poderio dos coronéis, também se vincula a mudanças nas relações de trabalho, especialmente no meio rural, e uma nova concepção de política que passa a vigorar entre as elites empresariais. O conjunto formado por seca, êxodo rural e a tendência em separar a moradia dos locais de trabalho levaram, segundo o autor, a mudanças no domínio da clientela eleitoral: sem mais “morar de favor”, o trabalhador passa a ficar mais livre do jugo político do patrão e o domínio agrário vai minguando. Aliado a isso, uma nova elite empresarial, que acompanhou a modernização dos setores econômico-industriais, passa a questionar e a propor uma nova “mentalidade política”, baseada na eficiência e na racionalidade no uso dos recursos estatais (BARREIRA, 2008, p. 102-103). Justamente essas transformações, segundo o autor, somadas ao fim do regime militar, ocasionaram o fim do poderio dos coronéis e a chegada dos jovens empresários ao poder político no Ceará.

Lemenhe (1995, p. 20) sintetiza muito bem os dois paradigmas acima citados. Para ela, a carapuça de “coronel” proposta pelos adversários escondia a condição de banqueiro de Adauto Bezerra, um dos três “coronéis”. Tomando como exemplo o pleito de 1986 – onde a campanha foi marcada fortemente pelo contraste entre o “coronel” Adauto Bezerra e o “jovem empresário” Tasso Jereissati²⁷ – ambos concorrentes representavam extratos da burguesia cearense, não havendo, do ponto de vista das relações com o capital, diferenças substantivas entre os dois: a família Bezerra comanda um forte grupo empresarial, que vai de fábricas têxteis a bancos, enquanto os Jereissati também são prósperos empresários, principalmente no ramo de distribuição de bebidas e administração de *shopping centers*. Os dois candidatos, portanto, poderiam, desse ponto de vista, ser referenciados como “modernos”, “empresários” ou “industriais”. Contudo, a realidade foi outra: Tasso foi vinculado à “modernidade” e à “racionalidade empresarial”, enquanto Adauto ganhou o rótulo de “coronel” e “atrasado”.

Lemenhe ainda ressalta que os empresários cearenses,

[...] ao realizarem investimentos industriais e agroindustriais, mobilizaram maior parcela de recursos dos fundos públicos do que os seus próprios recursos. Nesta circunstância, o segmento industrial referido constituiu-se tão (ou mais) dependente

²⁷ A campanha ao Governo do Estado em 1986 foi marcada pela polarização entre os dois candidatos acima citados. De acordo com Carvalho (1999), ela também se caracteriza pelo advento de um padrão midiático-publicitário na política: a imagem dos candidatos passa a ser um bem muito importante e valorizado, surgindo a figura dos *marqueteiros políticos*, profissionais especializados em cuidar da imagem dos candidatos e de produzir os materiais midiáticos para as campanhas políticas (CARVALHO, 1999, p. 13-17).

dos recursos públicos para a acumulação quanto seus pares nordestinos e brasileiros. Embora não se possa desconhecer que uma fração dos industriais se expressa e atua segundo formas que podem ser, genericamente, qualificadas como “modernas” no contexto do Ceará, esta existência não poderia ser atribuída a particularidades que teriam presidido suas relações com o Estado no processo de formação do capital (LEMENHE, 1995, p. 193-194)

Desse modo, os empresários mantinham relações similares às dos coronéis com o Estado no tocante ao usufruto de recursos públicos para investimento nas respectivas empresas: a fortuna empresarial dos “jovens empresários” foi também dependente dos recursos de financiamento disponibilizados pelo governo, como o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), por exemplo. Nesse sentido, os empresários modernos também precisam se relacionar com o Estado, e são, de certa forma, dependentes dele, tal como os coronéis²⁸.

A autora também destaca que a campanha de Tasso Jereissati em 1986, ao mesmo tempo em que apregoava o “progresso”, recorreu, depois de eleito, a estratégias pouco progressistas para o controle da “máquina do estado”, tais como: admissão de servidores públicos sem concurso e liberação de verbas e benefícios imediatos para municípios que passavam por crises financeiras por conta do declínio da cultura de algodão. Prometendo tais benesses, ele conseguiu reunir o apoio de muitas lideranças políticas locais, que deixaram suas antigas lealdades buscando essas promessas (LEMENHE, 1995, p. 221). Desse modo, ao mesmo tempo em que defendiam o “progresso” contra o “atraso”, os empresários perpetuavam práticas políticas típicas dos “coronéis” que tanto combatiam. Estes, por sua vez, deram o primeiro passo para a industrialização no estado, pensando em planos de longo prazo e instituindo as bases do processo industrial no Ceará. Esta situação demonstra justamente a ambivalência dos coronéis e dos empresários no tocante às práticas e concepções políticas.

Outra interpretação é levantada por Abu-El-Haj (2003). Ele defende que os coronéis, no tocante a sua origem social e prática política, não participavam do poder tradicional. Adauto Bezerra, como já citado, era, além de militar de profissão, banqueiro e industrial. Assim como Lemenhe (1995), ele acredita que os chamados coronéis não eram efetivamente representantes de uma elite política “atrasada”. Contudo, sua sustentação e parceiros políticos compunham-se exatamente de grandes proprietários de terra, da elite rural e, portanto, do poder tradicional. Para este autor, o latifúndio sustentou a política dos coronéis até a década de 1970, quando entrou em crise e deixou de ser a forma dominante de

²⁸ Isso não significa classificar a busca ou o usufruto dos financiamentos estatais como posturas “atrasadas” ou “modernas”, mas busca apenas relacionar as práticas dos coronéis e dos empresários, mostrando que, em última instância, nem os primeiros eram tão “atrasados” quanto se apregoou, nem os últimos eram tão “modernos”, mas os dois revelavam ambas as facetas em seu fazer político (LEMENHE, 1994).

organização social e, em conseqüência, política no estado. Na década posterior, com a sua definitiva falência, mudanças políticas profundas ocorreram e uma nova realidade socioeconômica e política pode ser observada no Ceará, inclusive com a mudança nas elites dirigentes (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 258).

Tomando o caso empírico do município de Itapiúna, localizado no maciço de Baturité, a 125 quilômetros de Fortaleza, o autor defende que, longe das teses “estagnacionistas”, o Ceará observa mudanças em suas elites dirigentes e, conseqüentemente, nas formas de estruturação da política. Abu-El-Haj defende que “revoluções silenciosas” trocaram a elite dirigente do município de Itapiúna, entre as décadas de 1960 e 1990 e que esse processo, guardadas as peculiaridades temporais, também ocorreu no Ceará. Município do interior, Itapiúna se constituiu em torno da cultura do algodão: plantio e beneficiamento do produto no distrito de Cangati (depois chamado de Caio Prado) e como rota de escoamento da produção até Fortaleza. Como se localiza em uma das rotas de acesso para Canindé, cidade bastante visitada por peregrinos e romeiros devotos de São Francisco das Chagas, Itapiúna também adquire importância como parada de caravanas com destino àquela cidade. Com essa característica, o comércio da cidade se desenvolveu bastante (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 260-261).

Contudo, na década de 1960, o algodão sofre uma queda nos preços, e isso afetou a organização do município. Atualmente, é uma cidade predominantemente urbana, que tem sua economia basicamente sustentada pelos servidores públicos municipais e pelas aposentadorias rurais. A queda nos preços do algodão marca uma primeira “revolução silenciosa” no município: junto com a viabilidade econômica do produto, se vai também o domínio dos senhores de terras, dos “coronéis”, da elite rural. Em seu lugar, surgiram as classes médias urbanas como detentoras de poder político. Compostas de profissionais liberais, em geral com nível superior, “filhos da terra” que foram estudar fora e voltaram, ou “forasteiros” ligados à cidade por meio de casamentos, essas classes médias urbanas se confrontaram com as elites tradicionais, que baseavam seu poder em suas extensões de terra. Com o declínio da agricultura, especialmente o algodão, no caso de Itapiúna, as elites tradicionais se enfraqueceram e perderam poder político para as classes médias (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 262-274).

Dotadas de um estilo mais arrojado de administração, e contando muitas vezes com apoio popular e de movimentos sociais, rapidamente as classes médias conseguiram estabelecer-se como nova elite política em Itapiúna. Esse processo não é singular, mas ocorreu em outros municípios, como Icapuí. Cidade litorânea, Icapuí lutou durante vários

anos para conseguir sua independência política de Aracati, de quem era apenas distrito. Nesse processo, a luta pela independência política também se configurou em luta contra a oligarquia que dominava Aracati e que não permitia a emancipação do distrito. Nesta cidade, o processo foi bastante similar ao de Itapiúna: um político oriundo das camadas médias da sociedade, “filho da terra” que foi estudar fora, consegue se eleger prefeito, derrotando o poder das elites tradicionais. Com um estilo administrativo inovador, e contando com amplo apoio na sociedade, consegue se firmar seu grupo político como nova força no município (ABU-EL-HAJ, 2006, p. 81-95).

Entretanto, Parente (2001) parece ter razão quando aponta a alternância de poder como uma característica intrínseca ao sistema partidário e político do Ceará. No estudo sobre Itapiúna, Abu-El-Haj (2003) aponta outra “revolução silenciosa”, que representou a queda da hegemonia das classes médias urbanas em favor de segmentos modernizados das elites locais. Esse processo também representa uma mudança no recrutamento das elites estaduais, onde ganha importância a política municipal²⁹. Além disso, esses segmentos modernizados fazem parte das antigas elites rurais: são filhos ou descendentes das antigas famílias que dominavam o cenário político a partir dos latifúndios e da agricultura.

(...) Duas revoluções silenciosas ocorreram no quadro social do Ceará, propiciando mudanças políticas significativas. A primeira foi associada à decadência da antiga fazenda e a ascensão política de classes médias profissionais. A segunda se iniciou com as eleições de 1996 e se consolidou em 2000, com a derrocada dessas elites e o ressurgimento de parcelas modernizadas das antigas elites tradicionais. Não são mais pecuaristas nem plantadores de algodão, mas um novo quadro empresarial disposto a estabelecer as bases de uma economia capitalista de mercado no sertão cearense (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 287).

O exemplo empírico de Itapiúna, bem como o de Icapuí, onde situação extremamente similar também ocorreu, permite, seguindo o raciocínio de Abu-El-Haj (2003b), pensar modificações que atingiram não somente esses municípios, mas o Ceará como um todo. A primeira é o enfraquecimento da agricultura tradicional e do poderio das elites tradicionais. Com a crise do algodão, produto importante não só para Itapiúna, mas para todo o estado, as elites tradicionais, que deviam sua riqueza e poder político à cultura do produto, passaram por um processo de descapitalização extremo, que resultou em falências e até mesmo em sua proletarização. Concomitante a isso, o surgimento de movimentos sociais

²⁹ O recrutamento de políticos para atuar em âmbito estadual, como Secretários de Governo, por exemplo, passa a levar em consideração a importância política no município de origem, e não somente os contatos e a relação dos políticos locais com o governo estadual.

pregando a desapropriação de latifúndios enfraqueceu ainda mais essas elites e, pode-se dizer, colaborou com o início de criação de uma consciência crítica no sertão do Ceará. Em terceiro lugar, os desentendimentos políticos dos três coronéis, Adauto Bezerra, César Cals e Virgílio Távora, promoviam uma fragmentação nas elites políticas locais: como eles ficavam se alternando no poder, os acordos municipais eram sempre renovados, com diferentes políticos, o que favorecia a referida fragmentação. Por fim, a classe média urbana, composta primordialmente por profissionais liberais, que, mesmo numericamente incipiente, conquistou poder político e ocupou o espaço deixado pelas elites tradicionais (ABU-EL-HAJ, 2003b, p. 287).

As classes médias, se ocuparam o espaço deixado pelos antigos líderes latifundiários, mesmo inaugurando um novo estilo de administração, também não deixaram de sofrer revezes e perder o posto de próceres. As elites rurais, rejuvenescidas e modernizadas, com projetos e tino empresarial, se confrontaram politicamente com elas e levaram vantagem: estas perderam espaço para os filhos das elites rurais e suas idéias de desenvolvimento econômico empresarial e investimentos privados. Embora Parente (2001) não esteja especificamente se referindo a grupos políticos como “elites rurais” ou “classes médias urbanas”, sua tese de uma alternância de poderes no Ceará, como se viu, parece se confirmar, a partir das experiências de Itapiúna e Icapuí.

Tal como nacionalmente, a política cearense é alvo de distintas interpretações por parte dos estudiosos. Contudo, a propalada idéia de que o estado sofre dominação de oligarquias políticas, não apresentando grupos políticos estruturados com base em preferências ideológicas ou programáticas bem definidas³⁰, é consensualmente rechaçada, ainda que isso não signifique, nas diferentes interpretações, que o estado está livre da dominação política tradicional, especialmente no âmbito municipal, como salienta Oliveira (1994).

³⁰ Essa interpretação sobre a vida política cearense é compartilhada por Carone (1970 *apud* BARREIRA, 2008, p. 91), Faoro (1975 *apud* BARREIRA, 2008, p. 91) e Oliveira (1993 *apud* BARREIRA, 2008, p. 91).

4 PARLAMENTARES E PODER EXECUTIVO

Com o fim da ditadura militar existente no Brasil desde 1964, o País inaugurou um novo período democrático. A partir de 1979, com a nova legislação sobre partidos políticos, a arena política brasileira passou a contar com mais agremiações partidárias. A lei nº 6.767/79, de dezembro de 1979, marca o início de uma nova fase na história dos partidos políticos brasileiros. Essa lei, contudo, oferecia muitas barreiras para o registro das novas agremiações, dificultando a criação de novos partidos no País. Por exemplo, a lei determinava que os partidos, em um período de 12 meses a partir do pedido do registro e autorização do Tribunal Superior Eleitoral, precisavam fazer convenções em nove estados distintos e pelo menos $\frac{1}{5}$ dos municípios de cada estado, sob pena de ter seu registro anulado. Como os únicos partidos legais no período eram a ARENA e o MDB, era difícil para um partido novo ganhar tal amplitude em um prazo de 12 meses, e facilitava o trâmite para o sucessor da ARENA, o Partido Democrático Social (PDS), que contava com toda a estrutura partidária anterior.

Entretanto, a despeito das novas e rígidas regras partidárias, o País passou a contar, em 1980, com vários partidos políticos, de distintas posturas ideológicas. Poucos anos mais tarde, com a promulgação da nova Constituição Federal, uma nova mudança se faz sentir para os partidos políticos. A Carta Magna dispunha sobre a participação dos partidos na arena política, permitindo novamente as coligações partidárias (proibidas durante o regime militar). Autores como Meneguello (1998) defendem que essa nova característica impulsionou a vida partidária no País. A autora parte do suposto de que os partidos políticos apresentam duas características principais, sendo a primeira referente à própria organização partidária:

Partidos se organizam e se mantêm segundo um conjunto mínimo de pontos comuns e estabelecem negociações diante das demais forças políticas com base nesses pontos. Para além desse patamar comum, a unidade partidária é uma variável definida segundo circunstâncias políticas, que produzem motivações variadas e podem ou não estabelecer a presença de facções ou de grupos internos (...) (MENEGUELLO, 1998, p. 35).

A instituição partidária, portanto, contaria, na concepção da autora, com um conjunto de pontos programáticos em tese inarredáveis, garantindo e justificando a própria existência do partido como uma agremiação distinta das demais, e negociaria ou estaria apto a defender outros pontos, análogos e/ou complementares aos primeiros, de acordo com a

vivência e as condições políticas particulares. Nessa visão, a existência de diferentes grupos dentro de um mesmo partido, a exemplo das tendências observadas em partidos de esquerda, por exemplo, não se configuraria em uma “falha” programática ou ideológica, mas faria parte justamente da dinâmica própria dos partidos.

Uma segunda característica das agremiações partidárias seria um desdobramento da primeira: as posições e concepções partidárias seriam variáveis no tempo e de acordo com o espaço. Períodos estáveis e sem graves ameaças à ordem política tendem a apresentar disputas ligadas a questões corriqueiras, motivadas por interesses específicos, sem maior relação com grandes temas de reflexão política ou rivalidades propriamente partidárias. A autora defende, assim, que a atuação dos partidos pode ser observada em um amplo espaço de posições políticas.

Segundo Meneguello (1998, p. 36), essa flexibilidade dos partidos, além de se contrapor a teoria partidária clássica³¹, permite uma nova análise da atuação política dos partidos. Para ela,

Em linhas gerais, a participação dos partidos na arena governamental define-se basicamente por uma dinâmica segundo a qual, através da obtenção de cargos (ministérios), os partidos e os políticos viabilizam a realização de suas políticas, entendidas como interesses e necessidades de grupos organizados (MENEGUELLO, 1998, p. 36).

Desse modo, a atuação dos partidos na esfera governamental, dividindo cargos e participando das políticas de Governo, seriam maneiras legítimas e esperadas de colocar em prática o programa e a agenda partidária. É claro que o foco da autora não está direcionado a uma análise das mazelas partidárias, na esteira do que pensa Mainwaring (2003), mas procura justamente ressaltar que os partidos ainda conseguem níveis mínimos de organização e de orientação a seus membros, mesmo que passando por reavaliações de posicionamentos e atuando de acordo com a condição política do momento. Para a autora, os partidos políticos, especialmente os brasileiros, a despeito de todas as críticas apontadas pela bibliografia, se

³¹ Ao se tratar de teoria partidária, um dos principais nomes a serem citados é o de Michels (*apud* CHARLOT, 1982). Segundo ele, os partidos políticos são organizações burocráticas dirigidas por um grupo fechado, que controla praticamente toda a instituição. Michels defende que o poder dos dirigentes partidários baseia-se no monopólio da informação que ele detêm, bem como na sua habilidade política e na veneração das massas pelos líderes. A idéia de Michels, o modelo burocrático ou oligárquico, é uma importante contribuição no estudo dos partidos (SEILER, 2000, p. 13).

organizam e lutam pela efetivação de seus programas partidários, através da atuação na esfera Executiva³².

Analisando a relação entre partidos e governo no Brasil, especificamente no pós-1985, a autora ressalta características do sistema político brasileiro que influem na referida relação, dentre elas o presidencialismo e o federalismo³³. Em se tratando do regime presidencialista, o principal fator de influência apontado pela autora é justamente as eleições presidenciais. Ocorridas de forma direta desde 1989 no Brasil, as eleições presidenciais “tendem a traduzir predominantemente uma lógica do voto pessoal baseado na força política e no carisma” (MENEGUELLO, 1998, p. 40). Nessas eleições, em que também são eleitos os legisladores, o posto de presidente tende a se tornar o centro das atenções da decisão do voto e das articulações partidárias, o que já pode gerar apoio político partidário para o (futuro) governo.

De acordo com Meneguello (1998, p. 43), o desenho federativo do País concorre para a organização dos partidos em grupos internos, facções e lideranças concorrentes. Além do Executivo federal, os Executivos estaduais são outros caminhos para os partidos e políticos buscarem meios de colocar em práticas suas agendas programáticas. A autora defende que os estados se configuram como “sub-sistemas políticos”, que estão em relação com o Executivo federal e entre si, a partir daí definindo padrões de negociação e de acolhimento aos interesses dos políticos e partidos. Ames (2004, p. 36) defende, por sua vez, que os estados e prefeituras são atores importantes no cenário político, devido a sua responsabilidade no tocante a serviços como educação fundamental e média, assistência social, saúde e segurança pública. O autor argumenta que, para manter esses serviços, estados e prefeituras mantêm fontes de arrecadação próprias de impostos, além dos repasses federais, o que lhes garante recursos financeiros para custear os serviços de sua competência.

A influência do poder Executivo estadual nas coalizões partidárias observadas nacionalmente não são objeto de exame da bibliografia existente sobre presidencialismo de coalizão. Meneguello é uma das poucas autoras que toca no assunto, mas mesmo assim sem maiores considerações. Mainwaring (2001, p. 316-319) apresenta um pouco mais

³² Uma crítica que se pode fazer à argumentação de Meneguello é justamente relacionada aos interesses particularistas que permeiam a política nacional. É pouco provável que partidos como PP ou mesmo o PMDB, que sempre são situação, independente da filiação partidária dos Presidentes, ajam dessa forma porque querem colocar em prática suas agendas de governo, que são sempre adequadas a quem está no poder.

³³ Federalismo é um sistema de poder baseado na tomada de decisão compartilhada entre duas ou mais instâncias de governo, eleitas pela população. No Brasil, o caráter “federativo” da República é justamente a divisão em estados e municípios, com o compartilhamento de poderes e responsabilidades entre eles.

pormenorizadamente a influência das conjunturas estaduais na dinâmica partidária, ressaltando a importância dos estados como nichos de poder também almejados pelos políticos e partidos. Abranches (1988), como já explicitado, argumenta que a lógica partidária das coalizões se complementa com uma lógica regional.

Discutir a influência dos governos estaduais nas coalizões é o objetivo desse capítulo, estruturado em duas partes: na primeira, procura-se apresentar um panorama geral das relações entre os parlamentares cearenses e o Executivo nacional, mostrando a dinâmica partidária das bancadas cearenses através das legislaturas compreendidas no período 1986-2006. Na segunda parte, objetiva-se a discussão sobre a participação e a influência dos governos estaduais na dinâmica das coalizões. Em ambos os casos, toma-se o Ceará como objeto de estudo.

4.1 A Bancada Federal Cearense: características gerais

De acordo com a Constituição brasileira, cada estado e o Distrito Federal têm um determinado número de representantes na Câmara de Deputados³⁴. Esse número é definido de acordo com a população do estado. No artigo 45, a Constituição Federal determina que o número de Deputados Federais por estado deve ser estipulado por lei complementar. A referida lei foi sancionada em 1993 (Lei Complementar Nº 78/2003), estipulando que: I) o número máximo de Deputados Federais deve ser de 513; II) que o IBGE deveria fornecer os dados populacionais de cada estado para cálculo pelo Tribunal Superior Eleitoral, sendo 70 o

³⁴ O Congresso Nacional representa o Poder Legislativo no Brasil. é composto pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal. Ao contrário da Câmara, cuja representação é baseada na população dos estados, no Senado, cada estado tem o mesmo número de representantes (três senadores, eleitos para mandatos de oito anos). “As competências privativas da **Câmara dos Deputados**, conforme o art. 51 da Constituição Federal, incluem: a autorização para instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas no prazo constitucional; a elaboração do Regimento Interno; a disposição sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a eleição dos membros do Conselho da República. A Câmara dos Deputados é a Casa em que tem início o trâmite da maioria das proposições legislativas. Órgão de representação mais imediata do povo, centraliza muitos dos maiores debates e decisões de importância nacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s.d. [grifos no original]).

número máximo de representantes por estado e 08, o mínimo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s.d.). No Ceará, o total é de 22 parlamentares³⁵.

Depois da redemocratização, conta-se 06 legislaturas: 1987-1990; 1991-1994; 1995-1998; 1999-2002; 2003-2006; e a que está em curso, 2007-2010. A distribuição partidária das 22 vagas destinadas ao Ceará ficou assim distribuída ao longo desse período³⁶:

Tabela 1 - Disposição partidária das bancadas federais cearenses na Câmara dos Deputados no período 1986-2006

48ª Legislatura – 1987-1990			51ª Legislatura – 1999-2002		
Partido	Nº de parlamentares	%	Partido	Nº de parlamentares	%
PMDB	12	54,55%	PSDB	10	45,45%
PFL	06	27,27%	PMDB	05	22,73%
PDS	03	13,64%	PFL	02	9,09%
PDT	01	4,55%	PC do B	01	4,55%
			PL	01	4,55%
			PPB	01	4,55%
			PSB	01	4,55%
			PT	01	4,55%
49ª Legislatura – 1991-1994			52ª Legislatura – 2003-2006		
Partido	Nº de parlamentares	%	Partido	Nº de parlamentares	%
PSDB	07	31,82%	PSDB	07	31,82%
PMDB	04	18,18%	PMDB	06	27,27%
PDS	03	13,64%	PFL	02	9,09%
PFL	02	9,09%	PL	02	9,09%
PSB	02	9,09%	PT	02	9,09%
PDT	02	9,09%	PC do B	01	4,55%
PDC	01	4,55%	PPB	01	4,55%
PPB	01	4,55%	PPS	01	4,55%
50ª Legislatura – 1995-1998			53ª Legislatura – 2007-2010		
Partido	Nº de parlamentares	%	Partido	Nº de parlamentares	%
PSDB	07	31,82%	PMDB	06	27,27%
PMDB	04	18,18%	PSDB	05	22,73%
PDS	03	13,64%	PT	04	18,18%
PFL	02	9,09%	PP	02	9,09%
PSB	02	9,09%	PSB	02	9,09%
PDT	02	9,09%			
PDC	01	4,55%			

³⁵ De acordo com Ames (2004, p. 36-37), a divisão de assentos na Câmara dos Deputados é desproporcional, dada a limitação de número mínimo e máximo de vagas para cada estado. Segundo o autor, a divisão como está sobre-representa estados cuja população é pequena e sub-representa os estados mais populosos: para ser uma divisão realmente proporcional ao tamanho das populações, Roraima deveria reduzir sua representação de oito para um Deputado e São Paulo, aumentar de 70 para 115 parlamentares. Para um estudo detalhado da alocação parlamentar por estado e sua desproporção, ver Nicolau (1997).

³⁶ Os dados referem-se à composição das bancadas parlamentares que foram eleitas. Trocas partidárias imediatamente após as eleições, afastamentos, mandatos assumidos por suplentes e demais casos congêneres não estão sendo considerados.

PTB	01	4,55%
PL	01	4,55%
PC do B	01	4,55%

Fonte: dados coligidos do *site* do Tribunal Regional Eleitoral – Ceará (TRE-CE). Disponível em: <<http://www.tre-ce.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

Perante as distintas bancadas durante o período em questão, nota-se predominante influência do PMDB e PSDB, que sempre contam com as maiores representações dentro da bancada cearense. Esse fato pode ser explicado pela própria dinâmica da política local: a ascensão ao poder do grupo dos “jovens empresários”, a partir de 1986, com a eleição de Tasso Jereissati como governador do Ceará, inicialmente filiado ao PMDB e depois ao PSDB, onde permanece até os dias atuais. Apregoando um discurso modernizador, pautado na eficiência administrativa, o grupo dos jovens empresários conseguiu sucesso na política cearense, perpetuando sua influência e domínio político no estado. Já o PMDB reúne políticos mais antigos e de práticas tradicionais dentro do estado, como Aníbal Gomes ou Pinheiro Landim, por exemplo³⁷.

Tomando-se, ao invés do quantitativo das representações partidárias, o nome dos Deputados eleitos, observa-se uma característica interessante nas bancadas cearenses relacionada à migração partidária. Sobre esse processo, Mainwaring (2001, p. 185-186) defende que a migração partidária no Brasil é muito acentuada. Apresentando-a como evidência da “baixa institucionalização das organizações partidárias”, o autor chama a atenção para outro ponto importante: a incoerência ideológica das mudanças partidárias.

Em 1987, 72 parlamentares do PMDB tinham pertencido à *bête noire* de sua legenda – a ARENA/PDS – durante o regime militar. A migração do PMDB para o PDS se repetiu nas assembleias estadual e municipal. Em 1985, 200 dos quase 800 diretórios municipais do PDS aderiram da noite para o dia ao PMDB (Hagopian 1996). Depois de 1982, quando a oposição venceu as eleições em nove estados, muitos políticos da ARENA/PDS correram em massa para o PMDB. As diferenças de ideologia, de práticas e de bases sociais entre os partidos *catch-all* são suficientemente difusas para permitir que a maioria dos políticos encontre acomodação em diversas legendas (MAINWARING, 2001, p. 186 [itálicos do autor]).

Contudo, ao analisar a bancada cearense, o cenário não é totalmente similar ao descrito por Mainwaring. Observa-se, ao contrário, uma pequena migração partidária. Essa

³⁷ Aníbal Gomes é acusado de envolvimento no assassinato do prefeito de Acaraú, João Jaime Ferreira Gomes, por motivações políticas. Pinheiro Landim também foi acusado de participar de um esquema de vendas de decisões judiciais, envolvendo juízes e ministros do Superior Tribunal de Justiça. Pode-se dizer que ambos os Deputados apresentam bases eleitorais eminentemente rurais.

característica nega o “amorfismo ideológico” da política cearense, bem como ressalta a importância dos vínculos partidários nas carreiras políticas. De 1986 à 2006, observam-se seis mudanças partidárias entre os parlamentares federais do Ceará³⁸. Em 1986, Firmo de Castro foi eleito Deputado pelo PMDB e em 1994, seu partido era o PSDB. Moroni Torgan foi Deputado em 1990 pelo extinto Partido Democrata Cristão – PDC, voltando à Câmara em 1994 pelo PFL. Ariosto Holanda em 1990 era filiado ao Partido Socialista Brasileiro – PSB, elegendo-se no PSDB em 1998 e retornando ao PSB em 2006³⁹. Arnon Bezerra, filiado ao PSDB desde o mandato de 1998, foi para o PTB em 2006. Por fim, Marcelo Teixeira, filiado ao PMDB desde 1998, migrou para o PSDB em 2006.

Como se pode perceber, as mudanças partidárias não representam uma regra no universo das bancadas cearenses. Embora não se possa afirmar que há alto nível de disciplina ou coesão partidária⁴⁰ – pode ser que os parlamentares, mesmo sem trocar de legenda, não concordem ou desrespeitem a orientação dos partidos na hora de votar –, é possível afirmar que os partidos possuem certa relevância social e política, apresentando um séquito de políticos mais ou menos estável a nível estadual⁴¹.

A renovação da bancada federal também merece comentários. Seus elevados níveis são apontados pelos próprios Deputados como deletérios para o exercício das funções parlamentares. De acordo com o Deputado Ariosto Holanda:

Só pra você ter idéia, tudo isso que enfraquece, dentro da minha visão, o parlamento hoje no país, é a alta rotatividade dos parlamentares. Se você imaginar, os grandes parlamentos (que) se mantêm vivos e atuantes, a renovação não chega a 10%. No Brasil, essa renovação é 40, 50%. Isso mostra, e aí é o outro lado da história, não existe uma relação muito direta entre o eleitor e o parlamentar. Se você observar, se você testar, a maioria dos eleitores não sabe nem em quem votou (HOLANDA, 2009)

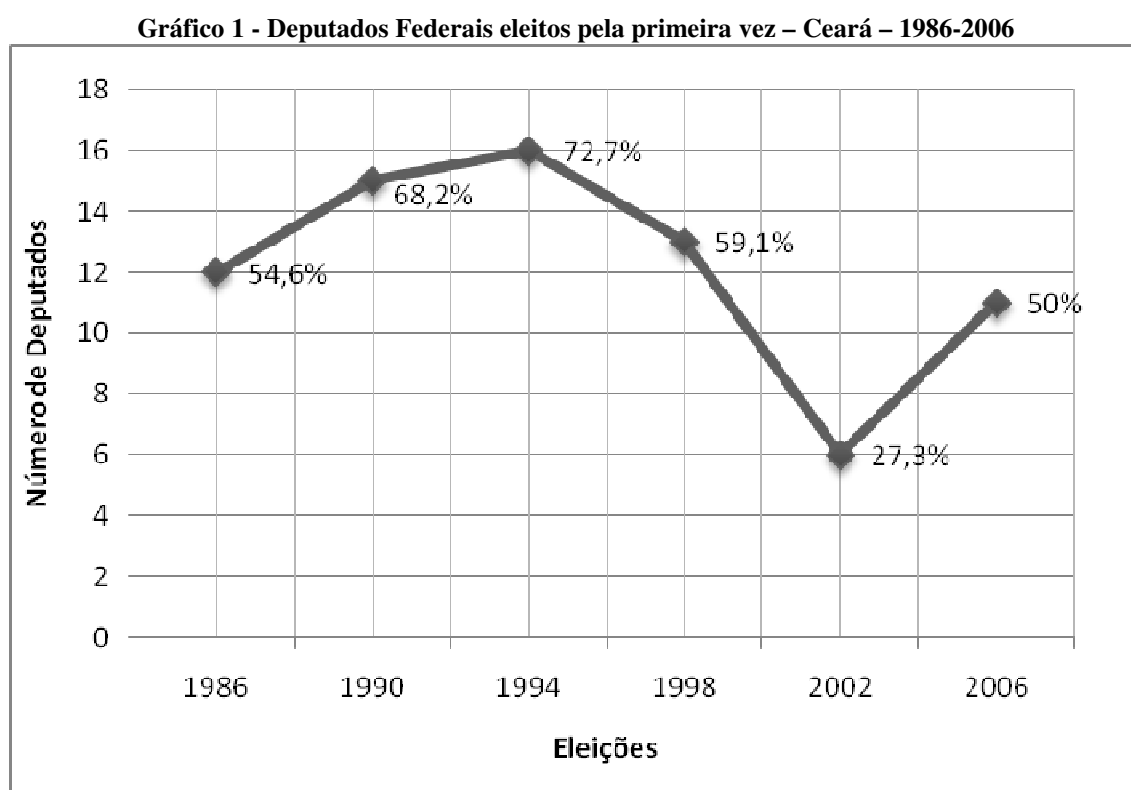
³⁸ Aqui, cabe a mesma ressalva feita na nota 36. Além disso, as datas apresentadas não necessariamente refletem o ano em que o Deputado se filiou ao partido, mas ao ano em que ele concorreu às eleições por esta agremiação. Dados coligidos do *site* do TRE-CE(<<http://www.tre-ce.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2009).

³⁹ Embora não confirmada pelo Deputado em entrevista, a mudança partidária coincide com a participação dele como Secretário de Estado e consultor no governo Tasso Jereissati (PSDB).

⁴⁰ Tavares (2001, p. 16-17) diferencia “coesão” e “disciplina” partidárias: enquanto a primeira se relaciona com a interação dos partidos com a sociedade, levando em conta suas “raízes” sociais, bem como o consenso acerca das políticas e propostas a serem colocadas em prática pela agremiação, a disciplina partidária significa a sujeição dos membros do partido à orientação da liderança. Para o autor, um partido *coesivo*, em que todos os membros concordam com a atuação política proposta, é, naturalmente, disciplinado, prescindindo de mecanismos institucionais que forcem os parlamentares a obedecer a suas lideranças partidárias.

⁴¹ Corroborar essa afirmação o levantamento dos mesmos dados referentes aos Deputados estaduais. No mesmo período, observa-se 13 mudanças de partidos, em um universo de 46 parlamentares por legislatura, durante 05 legislaturas.

Nas eleições de 1986, 54,6 % (ou 12 parlamentares) não eram Deputados no período anterior; por consequência, somente 10 parlamentares conseguiram se reeleger naquelas eleições. Em 1990, esse número subiu para 68,2% dos Deputados eleitos – 15 parlamentares “novatos”. Em 1994, tem-se o índice de renovação da bancada ainda mais elevado (72,7%). No período seguinte (1998), observou-se 10 novos Deputados em cena (59,1%). Em 2002, somente 06 Deputados não vieram da última legislatura (27,3%). Por fim, em 2006, 11 Deputados não vieram do mandato imediatamente anterior. Essa tendência está exposta no seguinte gráfico, para facilitar a visualização:



Fonte: dados coligidos do *site* do Tribunal Regional Eleitoral – TRE-CE (Disponível em: <www.tre-ce.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009) e de Santos (2002, p. 138-141).

De acordo com Mainwaring (2001, p. 148), o padrão da política brasileira é o da “volatilidade” eleitoral: isso significa que os partidos não conseguem manter os mesmos níveis de votação entre duas eleições consecutivas. Uma alta volatilidade eleitoral, portanto, explica a alta taxa de renovação de parlamentares. Segundo dados do autor, no período de 1982-1990, a taxa de volatilidade eleitoral média na Câmara dos Deputados foi de 46,9%. Se um partido A, por exemplo, obteve 1.000 votos em uma eleição para Deputado Federal, o mesmo partido conseguiu somente 469 votos na eleição seguinte. Há que se ressaltar, no

entanto, que o período analisado por Mainwaring é o imediatamente anterior ao analisado aqui, e que ainda sofria as conseqüências da reabertura democrática.

[...] A alta volatilidade eleitoral no Brasil encontrou reforço em dois fatores. Modificações na legislação eleitoral ajudam a explicar a mudança dramática do bipartidarismo para um multipartidarismo extremo bem como a volatilidade eleitoral observada entre 1982 e 1986. Nesse período, o Brasil passou de um sistema eleitoral muito desfavorável aos partidos menores, salvo os dois maiores de cada estado, em 1982, para um sistema que facilitava a existência de um grande número de partidos depois de 1985. Essas mudanças incentivaram a dispersão do voto, diminuíram as barreiras à entrada de novos partidos e reduziram a vantagem dos dois maiores. [...]. A crise econômica também contribuiu para a volatilidade eleitoral por afetar negativamente a imagem dos partidos governantes (MAINWARING, 2001, p. 148).

Dados relativos ao período 1990-1994 já apontam uma volatilidade eleitoral de 21,2%, ainda considerada alta pelo autor, mas menos da metade do índice médio da década anterior. Analisando os dados relativos à bancada cearense, percebe-se que o período 1990-1994 foi o momento quando se observou a maior volatilidade eleitoral, expressa no elevado índice de renovação observado. Observa-se, em seguida, uma paulatina diminuição desse índice até as eleições de 2002, quando a tendência parece se reverter e volta a subir.

A variação observada na dinâmica da bancada cearense nesse período segue a conjuntura política nacional. O período 1990-1994 foi marcado por incertezas políticas e econômicas, que eclodiram no impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo em 1992. A crise política que afetou o Presidente, aliada aos altíssimos índices inflacionários da época, contribuiu para a volatilidade eleitoral dos partidos⁴². A partir de 1994, com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o país passou por um período de relativa estabilidade política, apresentando a diminuição da renovação partidária na Câmara. No período 2002-2006, com a ascensão de Lula da Silva à Presidência, nota-se nova tendência de subida da volatilidade eleitoral na bancada cearense, motivada pela mudança partidária no poder. A nível estadual, o período 1990-2002 foi marcado pela hegemonia de Tasso Jereissati como governador do estado. Em 1990, Ciro Gomes, aliado de Tasso, foi eleito governador, sendo seguido pelo próprio Tasso, por duas administrações consecutivas (1994-2002), e por Lúcio Alcântara, pertencente ao mesmo grupo político, em 2002.

⁴² O mandato de Fernando Collor de Melo foi envolto em denúncias de corrupção combinadas com medidas impopulares na área econômica, como o confisco da poupança – parte integrante do Plano Econômico Brasil Novo ou Plano Collor. Durante vários meses, os saldos superiores a 50 mil Cruzados Novos foram bloqueados nas contas bancárias, como forma de diminuir os índices de inflação. Tal medida gerou grande impopularidade, que culminou com o *impeachment* do Presidente.

Apesar da consonância observada entre os dados observados e a conjuntura política nacional, a próxima sessão busca investigar as influências do Executivo estadual na composição da bancada federal cearense.

4.2 O Executivo estadual e os Deputados Federais

Na literatura sobre presidencialismo de coalizão e relações entre Executivo e legislativo, há pouca menção ao lugar dos governadores na dinâmica política. Somente Abranches (1988) e Meneguello (1998) ressaltam a importância das alianças políticas regionais, e mesmo estes autores nada declaram sobre, especificamente, o papel e a participação do governador na dinâmica Legislativo e Executivo pensada nacionalmente.

Os governos estaduais são parcelas importantes do arranjo político nacional. Legalmente, são entes da federação que gozam de autonomia político-administrativa. O governador ocupa o ápice do Executivo estadual, estando sob seu controle a alocação de recursos e a iniciativa do orçamento do estado, por exemplo. Em analogia ao Presidente, ele detém algumas prerrogativas similares às do chefe do Executivo federal⁴³. Dessa maneira, o governo do estado também é um posto chave para a atuação político-partidária, na medida em que também possibilita a consecução das agendas e programas das agremiações, visto que o governador também nomeia um gabinete, composto de secretários que podem ser indicados ou ligados a determinados partidos. De certa maneira, os Executivos estaduais funcionam sob os mesmos moldes que o Executivo nacional: também precisam de apoio nas Assembléias Legislativas para operar sua agenda político-partidária. Observa-se, nos estados, uma “governadoria de coalizão”, em que os governadores também articulam alianças partidárias e negociações políticas com partidos e parlamentares.

O Ceará sofreu uma onda de industrialização nas últimas décadas, contando com grandes recursos financeiros: de acordo com a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ-CE –, a arrecadação total em 2008 foi de R\$ 11.550.950.880,33⁴⁴. Tal volume de recursos e importância econômica, aliada às características intrínsecas ao poder Executivo

⁴³ Os governadores apresentam prerrogativas mais limitadas que as do Presidente. Eles não têm a seu dispor mecanismos como a medida provisória, por exemplo.

⁴⁴ Dado disponível em: < <http://transparencia.ce.gov.br/paginas/Receitas.aspx?t=cat03&ano=2010>>. Acesso em: 10 dez. 2009).

citadas acima, tornam o governo do estado um pólo de convergência política, tal como a Presidência da República: em nível estadual, as coalizões partidárias que envolvem o governo são relevantes para o jogo da política, porque elas também se configuram como oportunidades para partidos e parlamentares colocarem em prática suas agendas políticas, tal como diz Meneguello (1998).

Ao se retomar a tabela 1, anteriormente exposta, e relacionar com os governos estaduais e federais eleitos, obteremos o seguinte resultado (cumpre ressaltar que a tabela a seguir foi construída a partir da filiação partidária dos atores envolvidos e das predileções políticas externadas por cada um. Eventuais dissensões e/ou aproximações pontuais não estão aqui consideradas):

Tabela 2 - Tamanho das Bancadas Federais em comparação com os mandatos Executivos

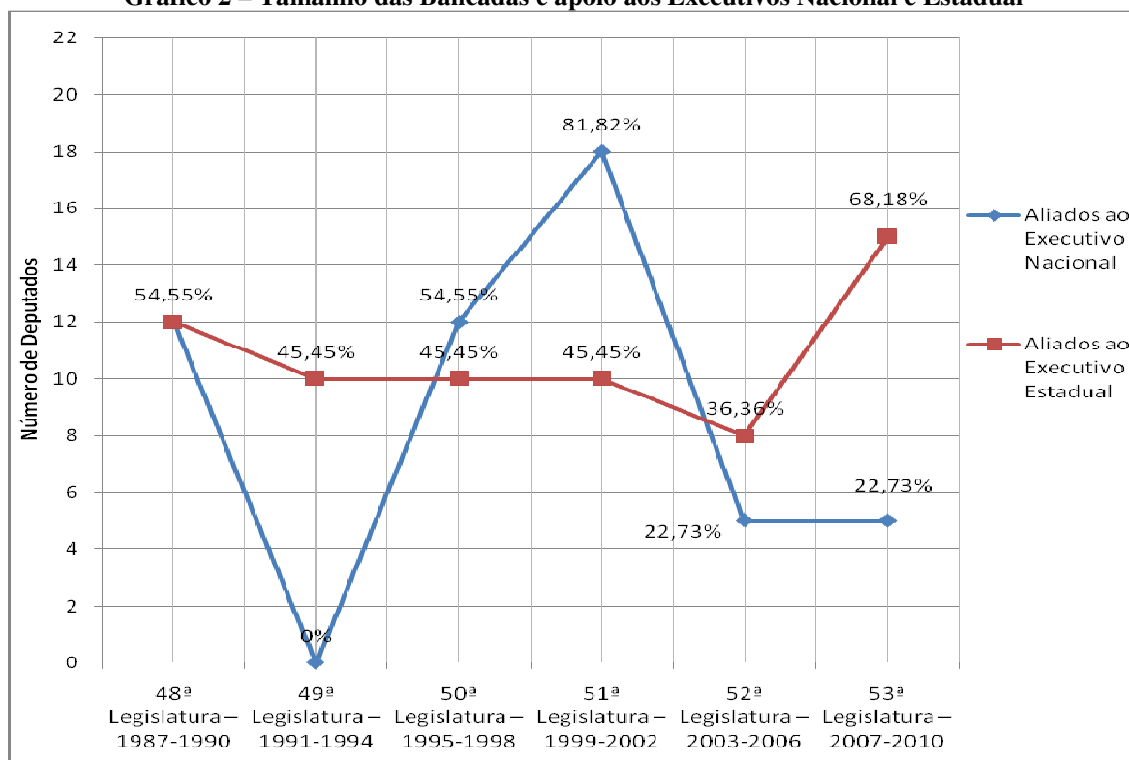
Legislatura	Executivo Eleito	Coligação Aliada	Nº de parlamentares aliados eleitos	% de parlamentares aliados eleitos
48ª Legislatura – 1987-1990	José Sarney (PMDB)	PMDB	12	54,55%
	Tasso Ribeiro Jereissati (PMDB)	PMDB/PDC/ PCB/PC do B	12	54,55%
49ª Legislatura – 1991-1994	Fernando Collor (PRN) ⁴⁵	PRN/PSC	0	0%
	Ciro Ferreira Gomes (PSDB)	PDT/PDC/PSDB	02+01+07=10	45,45%
50ª Legislatura – 1995-1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	PSDB/PFL/PTB	10+02=12	54,55%
	Tasso Ribeiro Jereissati (PSDB)	PDT/PTB/PSDB	10	45,45%
51ª Legislatura – 1999-2002	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	PSDB/PMDB/ PFL/PPB/PTB	10+05+02+01= 18	81,82%
	Tasso Ribeiro Jereissati (PSDB)	PPB/PTB/PPS/ PSD/PSDB	10	45,45%
52ª Legislatura – 2003-2006	Luís Inácio Lula da Silva (PT)	PT/PL/PC do B/ PMN/PTB	02+02+01=05	22,73%
	Lúcio Gonçalo de Alcântara (PSDB)	PSDB/PPB/ PSD/PV	07+01=08	36,36%
53ª Legislatura – 2007-2010	Luís Inácio Lula da Silva (PT)	PT/PRB/PC do B	04+01=05	22,73%
	Cid Ferreira Gomes (PSB)	PSB/PT/PC do B/ PMDB/PRB/PP/	02+04+01+06+ 02=15	68,18%

⁴⁵ Somente as eleições de Sarney e Collor não foram concomitantes com as eleições para governador nos estados durante o período em questão.

Fonte: dados disponíveis em <www.tre-ce.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009.

A fim de permitir melhor visualização, os dados acima estão sintetizados no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Tamanho das Bancadas e apoio aos Executivos Nacional e Estadual



Algumas observações podem ser feitas a partir da análise dos dados acima: a bancada federal do Ceará apresenta uma relação estreita com os Executivos estaduais. No período analisado, aproximadamente metade dos Deputados Federais cearenses pertenciam ao mesmo partido ou a partidos da coligação do governador eleito (o índice apresenta variação entre 36,36% e 68,18%, com uma média aritmética de 52,27%). Enquanto isso, entre os Deputados Federais e o Executivo nacional, a relação não apresenta a mesma constância, com variações entre 0% e 81,82%. Durante o período analisado, quando o governo do Estado foi exercido praticamente pelo mesmo grupo político (capitaneado por Tasso Jereissati e o PSDB), observa-se uma constância na proporção de Deputados Federais aliados do governador: até 2006, o índice é bastante estável, especialmente durante o governo de Ciro Gomes (1991-1994) e os dois governos de Tasso Jereissati (1995-2002), quando se mantém

em 45,45%. Não havendo a mesma constância no cenário nacional, o índice apresenta variação bem maior⁴⁶.

Analisando especificamente o período 1994-2002, percebe-se que os parlamentares aliados ao governo federal superam os governos estaduais. Em 1994, 54,55% dos Deputados Federais eleitos pertenciam a partidos coligados ao candidato vencedor à Presidência da República, contra 45,45% de parlamentares cujos partidos estavam coligados ao Governador eleito do estado. É importante salientar que, entre 1994 e 2002, o mesmo partido – PSDB – detinha simultaneamente o controle do poder no estado e no País, mas as coligações partidárias não eram as mesmas. Portanto, o aparente bom desempenho dos governos federais junto aos Deputados Federais cearenses neste período se justifica por dois pontos principais: I) o mesmo partido controlava tanto o governo federal como o estadual, havendo, portanto, coincidência nos números relativos aos Deputados eleitos pelas coligações estadual e federal; e II) as coligações nacionais, ainda que apresentassem aproximadamente o mesmo número de parceiros das estaduais, concretizaram-se em torno de partidos grandes como PFL e PMDB, cujo desempenho eleitoral tendia a ser (e efetivamente foi) maior.

A influência dos governadores do estado junto à bancada federal é evidenciada especialmente quando analisada a eleição de 2002: enquanto a coligação eleitoral do Executivo nacional foi composta de amplo leque partidário, o número de parlamentares participantes eleitos dessa coligação foi de 22,73%, ao passo que os parlamentares membros de partidos aliados do governador eleito naquele pleito chegaram a 36,36%. Em 2002, é válido ressaltar, houve uma modificação no governo federal: a eleição de Luís Inácio Lula da Silva marcou uma mudança partidária na direção do país. No âmbito estadual, contudo, não se observaram modificações nesse sentido: o grupo político dominante continuava capitaneado pelos mesmos personagens e partidos. Em 2002, o Governador eleito do estado é membro do PSDB e mantém no poder o grupo de Tasso Jereissati. Ainda que o índice tenha apresentado uma queda de quase 10 pontos percentuais (passou de 45,45% de Deputados coligados eleitos para 36,36%), o número de Deputados aliados à coligação do governador continuou considerável.

Na eleição seguinte (2006), o Executivo nacional não conseguiu ampliar o número de parlamentares aliados, enquanto o Executivo estadual apresentou um grande crescimento

⁴⁶ Em 1990, durante a 49ª Legislatura, observa-se que o número de parlamentares cujos partidos eram coligados ao Presidente vencedor chegou ao índice de 0%. Tal fato explica-se pela idiosincrasia do candidato eleito, Fernando Collor de Melo, cujo partido era de menor expressão e a coligação, bastante reduzida, composta de apenas dois partidos pouco conhecidos (PRN e PSC).

nesse índice – passando de 36,36%, ou oito Deputados Federais, para 68,18% (15 parlamentares, quase o dobro do número anterior). Nesse caso, por sua vez, a situação é justamente oposta à de 2002: enquanto nesta eleição o Executivo nacional representava mudança partidária no comando do País e o Executivo estadual era composto pelo mesmo grupo político, em 2006 era o Presidente que se mantinha no cargo enquanto o governador mudava de lado, ainda que parcialmente⁴⁷. Para entender essa transformação, além do aumento do número de partidos coligados ao candidato vencedor em 2006⁴⁸, um fato merece destaque: desde 1986, esta foi a primeira eleição em que o PMDB se coligou ao candidato vencedor. Partido de expressão no cenário cearense, sempre lançou, no período analisado, candidaturas próprias ao Governo do Estado, vencendo as eleições somente em 1986, quando Tasso Jereissati ainda era filiado ao partido. No âmbito do legislativo, sempre conseguiu eleger muitos Deputados, entre 04 (pior desempenho eleitoral, em 1990) e 12 parlamentares (melhor desempenho, em 2006)⁴⁹. Sua participação na coligação, portanto, elevou o número de Deputados aliados.

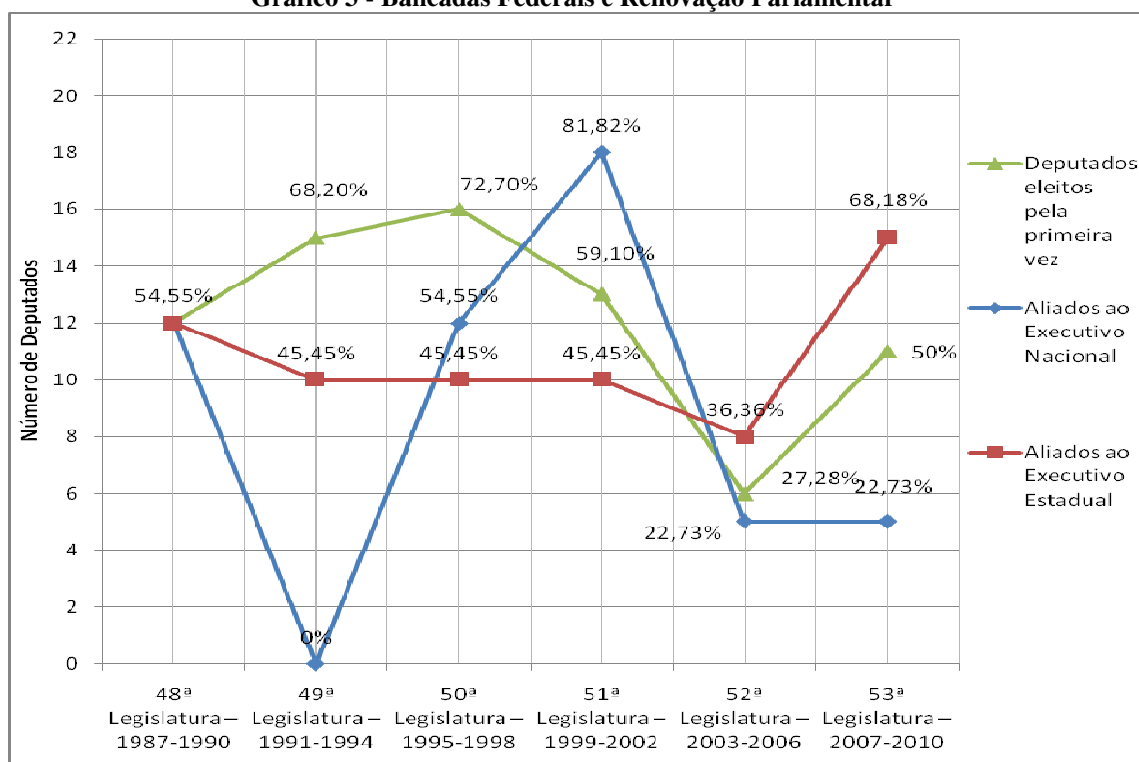
Essa conjuntura reforça a tese de que existe uma relação entre o governador e os Deputados Federais eleitos: há uma tendência a que os partidos coligados ao candidato vencedor para o Governo do estado consigam também um número expressivo de Deputados Federais eleitos. Trazendo novas luzes à análise, compara-se os dados dos dois gráficos acima expostos, obtendo-se o seguinte resultado:

⁴⁷ “Parcialmente” porque, embora o partido do governador eleito fosse o PSB, ainda existiam laços políticos e pessoais entre este grupo e o antigo, representado pelo Senador Tasso Jereissati. Ainda que o PSDB tenha lançado Lúcio Alcântara como candidato à reeleição, houve certo aceno político entre Tasso Jereissati, Ciro e Cid Gomes (governador eleito naquela ocasião e antigo aliado de Tasso Jereissati), o que inclusive ocasionou a saída de Lúcio Alcântara do PSDB. Dessa maneira, considero que não se pode falar em alteração profunda ou total na situação política do estado.

⁴⁸ Cid Gomes foi eleito em 2006 com uma coligação que envolveu, contando com o próprio partido, nove agremiações partidárias, entre as quais cinco elegeram representantes na bancada federal cearense.

⁴⁹ Cf. Anexo – Levantamento das Bancadas Federais no Ceará – 1986-2006.

Gráfico 3 - Bancadas Federais e Renovação Parlamentar



A renovação da bancada federal está intimamente ligada à conjuntura política nacional, como já explicitado anteriormente. Contudo, alguns indícios permitem inferir que a situação política no estado é tão ou até mais importante para se analisar este cenário. Entre a 48ª e 49ª Legislaturas, o índice de Deputados Federais “novatos” cresceu em virtude da conjuntura política nacional, além de eventualmente ser influenciado pela mudança na direção do Executivo estadual. No período legislativo seguinte, o mesmo fenômeno foi observado, de maneira ainda mais forte: a renovação na bancada cearense chegou a 72,70%. A elevada estatística é justificada pela conjuntura nacional, que envolveu a cassação do presidente e combate a crises monetárias, valendo-se de diversos planos econômicos ineficazes⁵⁰.

Entre 1994 e 2002 (50ª e 51ª Legislaturas), Tasso Jereissati exerceu dois mandatos consecutivos na administração do estado, assim como Fernando Henrique Cardoso no Executivo federal. Nesta época, a renovação na bancada cearense apresentou tendência de queda, chegando a 59,10% nas eleições de 1998, e acompanhando a estabilidade dos governos. Em 2002, a renovação da bancada seguiu o ritmo que vinha experimentando nas duas últimas legislaturas, alcançando 27,28% de Deputados eleitos pela primeira vez. Esse

⁵⁰ De 1989, eleição de Fernando Collor, a 1994, eleição de Fernando Henrique Cardoso, o País passou por três planos econômicos diferentes: Plano Collor I, Collor II e Real. O objetivo desses planos econômicos era controlar a inflação observada no país. Apenas o Plano Real surtiu êxito, vigorando até os dias atuais.

período é o mais importante para a análise, pois a coincidência partidária existente entre o governo estadual e o federal deixa de existir. Ainda que o Executivo nacional tenha mudado para a oposição, a renovação na bancada cearense não seguiu esta mudança, mas continuou diminuindo, alcançando o menor índice do período observado. Neste caso, a bancada foi renovada de uma maneira desproporcional à transformação observada no cenário nacional: a uma mudança brusca na direção partidária do Governo Federal, a bancada cearense permaneceu praticamente a mesma, apresentando somente cinco novos Deputados Federais. O ímpeto de transformação observado na votação para Presidente, trocando o controle do governo do país, não foi o mesmo na eleição dos Deputados Federais cearenses⁵¹.

A mera observação da política e das eleições já mostra que as motivações para votar em candidatos majoritários e proporcionais são distintas. Contudo, observa-se aqui um indício de que a votação parlamentar segue influências relacionadas à conjuntura estadual, principalmente relacionadas ao Executivo. Voltando-se a este âmbito, vê-se que a situação partidária no Governo do estado durante o período acima (50^a e 51^a Legislaturas) é a mesma, não apresentando quaisquer modificações: o governador eleito, Lúcio Alcântara, pertence ao mesmo partido de seu antecessor, sendo por ele apoiado. À estabilidade do governo estadual, nesse caso, correspondeu a tendência de queda na renovação parlamentar para a bancada cearense.

Em 2006 (52^a Legislatura), a mesma cena volta a se repetir, mas de maneira inversa: enquanto é o cenário nacional que apresenta continuidade, com a reeleição de Lula da Silva para Presidente, a sucessão estadual encerrou oito anos de governo do PSDB com a eleição de Cid Gomes (PSB)⁵². Contudo, o resultado observado também se inverteu, em comparação com o de 2002: agora, a renovação da bancada seguiu justamente a transição estadual, passando dos 27,28% para 50% de novos Deputados. Novamente, houve preponderância da conjuntura estadual sobre a nacional no tocante à renovação parlamentar na bancada cearense. Desta vez, a mudança na direção (do Executivo estadual) andou de mãos dadas com a renovação dos quadros parlamentares. Ainda que se possa contra-argumentar, como anteriormente exposto, que a eleição de 2006 contou com número impressionante de parceiros coligados e a participação de grandes partidos, observa-se que, dos 11 Deputados (50%) eleitos pela primeira vez, apenas um pertencia a partido de oposição ao Governador

⁵¹ Em 2002, Luís Inácio Lula da Silva obteve, no Ceará, 1.353.339 votos no primeiro turno, contra 293.425 votos do candidato do PSDB, José Serra. No segundo turno, Lula conseguiu 2.497.143, contra 981.609 votos de José Serra. A supremacia de Lula sobre Serra, e, naquele momento, da oposição sobre o candidato da situação, era incontestável, o que não ocorreu de maneira similar na eleição proporcional.

⁵² Cf. nota 47.

eleito, uma forte evidência de que a influência do Governador junto à bancada cearense se faz sentir também nas urnas.

Nesse sentido, essa característica eleva a figura do governador do Estado como ponto de articulação e de apoio político no cenário nacional. Detentor de recursos e de forte capital político, o governador converte-se em outra variável de análise das coalizões, cuja importância ainda não foi detalhadamente estudada pela literatura especializada.

4.3 A atuação dos Deputados Federais cearenses e o Executivo estadual

Independentemente da orientação teórica, pode-se afirmar que a atuação dos Deputados Federais (não só os cearenses, mas em geral) visa atingir objetivos claros, sejam estes particulares ou partidários. Para alcançar esta finalidade, os Deputados, além de trabalharem diretamente com a administração federal, também cerram relações com os governos de seus estados. A partir principalmente de entrevistas feitas com Deputados Federais e de alguns dados empíricos, esta seção pretende analisar a atuação política da bancada cearense e sua relação com os governos estaduais, a fim de evidenciar e complementar o entendimento acerca da interação entre esses atores no fazer político.

Para os Deputados entrevistados, as coalizões observadas no Brasil remontam à questão institucional do país: a divisão dos Poderes praticamente determina a existência das coalizões. De acordo com o Senador Inácio Arruda⁵³ (PC do B-CE):

Então, a maioria dos países do mundo, o regime às vezes é republicano, alguns até são monarquias, mas são parlamentaristas. Então, quem governa no mundo é o parlamento, mas a tradição americana, que foi a que nós herdamos, é presidencialista. Então, faz uma separação meio equivocada dos Poderes, porque de toda sorte, o governo precisa dessa representação, porque o que dá maior legitimidade aos governantes é exatamente essa capilaridade enorme que tem, nas democracias ocidentais, o Parlamento, porque é ele que está presente em todo o território da nação. E qualquer governante precisa ter maioria entre esses parlamentares para garantir o êxito de seu governo. Porque ele precisa, todo dia, no caso brasileiro, especialmente, no governo brasileiro, praticamente todo dia você precisa *tá* fazendo alterações na legislação para adequar a uma necessidade de governo que se altera cotidianamente, porque surgem questões novas, surgem problemas novos, precisam de solução, e a legislação, a legalidade existente às vezes

⁵³ Ainda que os Senadores não tenham sido enfocados diretamente neste trabalho, Inácio Arruda atuou em dois mandatos como Deputado federal, sendo coordenador da bancada cearense durante muito anos, o que despertou o interesse em entrevistá-lo, criando-se assim a exceção à regra.

impede que você incorpore as coisas novas importantes, e você precisa realizar essas alterações (ARRUDA, 2009).

O parlamentar, portanto, defende que as coalizões do presidencialismo brasileiro são motivadas pelo formato das instituições nacionais. O apoio legislativo ao Executivo federal se justifica na medida em que novos desafios e problemas surgem e o arcabouço jurídico e legal do País precisa ser atualizado. O entendimento do Deputado Chico Lopes (PC do B – CE) é bem similar. Ele afirma que as coalizões observadas no Brasil derivam de um fato fundamental: após a ditadura militar, nenhum partido conseguiu se fortalecer ideológica e programaticamente. Nesse sentido, as coligações são necessárias para garantir o apoio ao Executivo (LOPES, 2009). Assim, remontando à definição de Ames (2004) (governabilidade como eficiência na elaboração de políticas e programas e capacidade de realizá-los), as coalizões partidárias no País são entendidas pelos parlamentares citados como parte integrante do processo de governabilidade, derivando justamente das condições institucionais do País.

Além da relação com o Executivo Federal, foi indagado aos parlamentares acerca da relação com os governos estaduais. Para eles, um relacionamento afinado entre Executivo estadual e bancada federal interessa a ambos os parceiros. De acordo com o Deputado Chico Lopes, os Deputados Federais possuem atribuições que vão muito além das funções legislativas e fiscalizadoras inerentes ao cargo. Para o parlamentar, a maioria dos municípios do Nordeste são pobres, e os do Ceará não são exceção. Segundo ele, alguns desses municípios mais pobres necessitam das Emendas Parlamentares para realizar obras e manter serviços.

Aqui, cabe um parêntese para explicar como funcionam as emendas parlamentares. O Orçamento Geral da União é um projeto de lei, elaborado anualmente, cuja iniciativa é exclusiva do Executivo, ou seja, somente o Presidente tem o direito de propor a referida lei. Os parlamentares, Deputados e senadores, têm o direito de fazer emendas a esta lei, num total nunca superior a 20 emendas individuais, além das emendas de bancada e emendas regionais. Após a proposição das emendas, elas são analisadas na Comissão Mista de Orçamento e levadas a Plenário, no Congresso Nacional, para serem votadas. Depois de aprovadas, elas são encaminhadas para a Presidência da República, que deverá sancioná-las ou não. Em caso afirmativo, diz-se que a emenda foi *empenhada*, ou seja, consta no Orçamento da União e será efetivada (COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO, s/d.)

Dessa forma, as emendas parlamentares seriam vitais para conseguir infraestrutura básica para algumas pequenas cidades. Tal prática resulta na desoneração do estado e município, e se converte em capital político para gestores e Deputados. Corroborando com

essa visão, o Senador Inácio Arruda, em entrevista, afirmou que a concessão de recursos a partir de emendas parlamentares para estados e municípios amplia o apoio político ao governo federal, gerando benefícios para as três instâncias do Executivo:

[O processo de propor emendas individuais] É muito importante pro Executivo estadual e importante pro Executivo federal, porque na medida que você resolve o problema aqui no estado, amplia o apoio ao governo federal, fortalece as suas relações com o governo federal (ARRUDA, 2010 [colchetes meus]).

Por outro lado, não somente estado e municípios se beneficiam das emendas, mas os próprios Deputados Federais também podem auferir vantagens nesse processo. Os parlamentares, na medida em que conseguem emendas para seus estados e redutos eleitorais, eventualmente também ganham benefícios oriundos do governo estadual, além de reconhecimento político local. No Ceará, em 2009, observou-se um acordo que previa que, para cada recurso conseguido pelo parlamentar em emendas federais, o governo estadual cederia, por sua vez, recursos para o Deputado aplicar no seu projeto político, junto aos seus colégios eleitorais ou da forma que bem entendesse⁵⁴. Novamente, tal prática gera benefícios mútuos para os agentes em questão, favorecendo politicamente tanto Deputados (tidos como “idealizadores e articuladores”) bem como o próprio Executivo estadual (o “realizador”).

No tocante à bancada parlamentar e Executivo estadual (e também o Executivo nacional), o ator principal é o coordenador da bancada. Trata-se de um parlamentar escolhido pelos demais para atuar justamente na articulação entre seus componentes e as instâncias federal e estadual do Executivo. Cabe ao coordenador da bancada a função de “[...] sintonizar os interesses individuais [dos parlamentares] com os interesses do estado” (SAMPAIO, 2008 [colchetes meus]). Além disso, as emendas regionais e de bancada dependem diretamente da articulação do coordenador junto a seus pares na definição de quais projetos serão beneficiados pelos recursos. Transposição do Rio São Francisco ou Ferrovia Transnordestina, por exemplo, são projetos que, para receberem recursos advindos de emendas parlamentar, dependem da atuação dos coordenadores de cada bancada (nos estados envolvidos) em busca de uma sintonia entre os diferentes interesses.

No Ceará, a coordenação da bancada foi ocupada pelo então Deputado Inácio Arruda (PC do B) de 2003 a 2007. Antes dele, ocupava o cargo o então senador Sérgio

⁵⁴ Tal fato veio à tona motivado por um desentendimento entre o governador Cid Gomes e alguns membros da Bancada Federal, que cobravam do governador a liberação das verbas prometidas. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/909021.html>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

Machado. Após alguns conflitos relativos à permanência de Arruda no cargo, o Deputado Arnon Bezerra o substituiu como coordenador em 2008, passando em seguida o cargo para o Deputado José Guimarães em 2009. De acordo com Inácio Arruda, a função principal da coordenação da bancada é equalizar os interesses individuais dos parlamentares com os interesses do estado (SAMPAIO, 2008).

Os “interesses individuais” dos Deputados, nesse caso, são representados principalmente pelas emendas individuais, que beneficiam o estado e vários municípios cearenses. Em entrevista, o Deputado Ariosto Holanda afirma que as emendas individuais são instrumentos com os quais os Deputados podem atender demandas em municípios com os quais trabalha. A emenda individual seria uma maneira de suprir carências dos municípios que não podem ser sanadas com recursos próprios ou do estado.

Hoje, cada estado tem um volume de emendas que a gente chama individuais, que é a emenda que o Deputado procura colocar em projetos de interesse dos seus municípios: eu trabalho com alguns municípios e uso os recursos da emenda individual para aplicar na demanda daquele município. Então, a gente procura distribuir os recursos de acordo com o tipo de projeto, o porte de projeto... Eu trabalho muito nessa área de educação, eu procuro sempre colocar minhas emendas nos centros tecnológicos, nas usinas de biodiesel... eu foco na educação e trabalho. Aí é uma coisa que cada Deputado que chega... “eu vou botar numa praça”, “eu vou botar numa estrada”, “eu vou botar numa [inaudível]”, entendeu? Então, ele procura atender a demanda do município através dos seus prefeitos (HOLANDA, 2010).

Entretanto, a liberação dessas emendas obedece a uma lógica partidária, ou é baseada nas possibilidades eleitorais dos parlamentares? As maneiras como os Deputados aplicam os recursos previstos nas emendas também são de importância crucial: ao levar investimentos federais para determinado município, aquela benfeitoria fatalmente se torna palanque eleitoral não só para o Deputado, mas para o chefe do Executivo e para os políticos locais, como prefeitos e vereadores.

Na tabela abaixo, está listada o total de recursos provenientes de emendas parlamentares para o Ceará nos anos de 2002 a 2009, bem como os principais beneficiários dos recursos no mesmo período:

Tabela 3 - Totais empenhados em emendas legislativas pela bancada cearense de 2002 a 2009 e seus principais beneficiários

2002			
Beneficiário	Número de emendas	Governante	Proponentes
Ceará (estado)	88	Tasso Jereissati (PSDB)	Adolfo Marinho (PSDB); Almeida de Jesus (PL); Aníbal Gomes (PP); Antônio Cambraia (PMDB); Arnon Bezerra (PSDB); Bancada Cearense; Chiquinho Feitosa (PSDB); Eunício Oliveira (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); Léo Alcântara (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Marcelo Teixeira (PMDB); Moroni Torgan (PFL); Nelson Otoch (PSDB); Pinheiro Landim (PMDB); Rdo. Gomes de Matos (PSDB); Roberto Pessoa (PL); Rommel Feijó (PSDB); Sérgio Machado (PSDB) ⁵⁵ ; Vicente Arruda (PSDB)
Fortaleza	10	Juraci Magalhães (PMDB)	Bancada Cearense; Inácio Arruda (PC do B); Sérgio Novais (PSB)
Quixelô	07	José Ilo Alves Dantas (PSDB)	Almeida de Jesus (PL); De Velasco (PRONA) ⁵⁶
Meruoca	06	João Coutinho Aguiar Neto (PSB)	José Linhares (PP); Pimentel Gomes (PPS) ⁵⁷ ; Sérgio Novais (PSB)
Tauá	06	Patrícia Aguiar (PMDB)	Inácio Arruda (PC do B); Pimentel (PT); Roberto Pessoa (PL); Sérgio Novais (PSB); José Linhares (PP)
Total de recursos empenhados em 2002 pela bancada:			R\$ 538.095.723,00

2003			
Beneficiário	Número de emendas	Governante	Proponentes
Ceará (estado)	90	Tasso Jereissati (PSDB)	Almeida de Jesus (PL); Aníbal Gomes (PP); Antônio Cambraia (PMDB); Ariosto Holanda (PSDB); Arnon Bezerra (PSDB); Bancada Cearense; Eunício Oliveira (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); José Pimentel (PT); Léo Alcântara (PSDB); Luiz Pontes (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Marcelo Teixeira (PMDB);

⁵⁵ Sérgio Machado era Senador no período analisado, deixando o mandato em 2006.

⁵⁶ Deputado pelo Estado de São Paulo, é natural de Minas Gerais. Não foi possível inferir a motivação para propor emenda individual beneficiando cidade do interior do Ceará.

⁵⁷ Suplente, assumiu entre 2001 e 2002.

			Moroni Torgan (PFL); Nelson Otoch (PSDB); Pinheiro Landim (PMDB); Rdo. Gomes de Matos (PSDB); Roberto Pessoa (PL); Rommel Feijó (PSDB); Sérgio Machado (PSDB); Vicente Arruda (PSDB)
Fortaleza	09	Juraci Magalhães (PMDB)	Adolfo Marinho (PSDB); Bancada Cearense; Inácio Arruda (PC do B); José Pimentel (PT)
Catarina	08	Lamartine Araújo Rodrigues (PSDB)	Chiquinho Feitosa (PSDB)
Quixadá	08	Ilário Marques (PT)	Esther Grossi (PT) ⁵⁸ ; Inácio Arruda (PC do B); José Pimentel (PT)
Meruoca	07	João Coutinho Aguiar Neto (PSB)	Luiza Erundina (PSB) ⁵⁹ ; José Pimentel (PT); Sérgio Novais (PSB)
Total de recursos empenhados pela bancada em 2003:			R\$ 766.870.707,05

2004

Beneficiário	Número de emendas	Governante	Proponentes
Ceará (estado)	133	Lúcio Alcântara (PSDB)	Almeida de Jesus (PL); Aníbal Gomes (PP); Antônio Cambraia (PMDB); Ariosto Holanda (PSDB); Arnon Bezerra (PSDB); Bancada Cearense; Bismarck Maia (PSDB); Eunício Oliveira (PMDB); Gonzaga Mota (PMDB) ⁶⁰ ; João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Léo Alcântara (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Mauro Benevides (PMDB); Pedro Ribeiro (PL); Relator geral; Roberto Pessoa (PL); Rommel Feijó (PSDB); Vicente Arruda (PSDB); Zé Gerardo (PMDB)
Tauá	15	Patrícia Aguiar (PMDB)	Gonzaga Mota (PMDB); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Moroni Torgan (PFL); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS) ⁶¹ ; Roberto Pessoa (PL)
Fortaleza	09	Juraci Magalhães	Bancada Cearense; Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Pedro Ribeiro

⁵⁸ Natural do Rio Grande do Sul, Deputada pelo mesmo estado. Salvo a ligação partidária com a administração municipal, não foi possível inferir a motivação para propor emenda individual beneficiando Quixadá.

⁵⁹ Mesmo caso da nota acima. A Deputada em questão representa o estado de São Paulo, sendo natural da Paraíba. O vínculo partidário com a administração municipal é aparentemente a motivação para a proposição de emenda.

⁶⁰ Assumiu após a renúncia de Pinheiro Landim (PMDB)

⁶¹ Patrícia (Sabóya) Gomes era Senadora (2002-2010).

		(PMDB)	(PL)
Itapipoca	08	Vicente Ferreira Gomes Filho (PPS)	Aníbal Gomes (PMDB); Ariosto Holanda (PSDB); Arnon Bezerra (PSDB); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); Patrícia Gomes (PPS); Roberto Pessoa (PL); Zé Gerardo (PMDB)
Caucaia	06	Domingos J. B. Pontes (PP)	Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); Moroni Torgan (PFL); Patrícia Gomes (PPS)
Total de recursos empenhados pela bancada em 2004:			R\$ 1.134.959.214,01

2005

Beneficiário	Número de emendas	Governante	Proponentes
Ceará (estado)	112	Lúcio Alcântara (PSB)	Almeida de Jesus (PL); Aníbal Gomes (PP); Antônio Cambraia (PMDB); Ariosto Holanda (PSDB); Arnon Bezerra (PSDB); Bancada Cearense; Bismarck Maia (PSDB); Gonzaga Mota (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Léo Alcântara (PSDB); Marcelo Teixeira (PMDB); Mauro Benevides (PMDB); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS); Raimundo Gomes de Matos (PSDB); Rommel Feijó (PSDB); Vicente Arruda (PSDB); Zé Gerardo (PMDB)
Fortaleza	20	Juraci Magalhães (PMDB)	Almeida de Jesus (PL); Antônio Cambraia (PMDB); Bancada Cearense; Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Moroni Torgan (PFL); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS)
Maracanaú	10	Júlio César C. Lima (PSDB)	Almeida de Jesus (PL); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Rdo. Gomes de Matos (PSDB); Roberto Pessoa (PL)
Tianguá	08	Luiz Menezes de Lima (PSDB)	Almeida de Jesus (PL); José Linhares (PP); Moroni Torgan (PFL)
Sobral	08	Cid Ferreira Gomes (PPS)	Inácio Arruda (PC do B); José Linhares (PP); Leônidas Cristino (PPS); Patrícia Gomes (PPS)
Total de recursos empenhados pela bancada em 2005:			R\$ 246.453.038,00

2006

Beneficiário	Número de emendas	Governante	Proponentes
--------------	-------------------	------------	-------------

Ceará	183	Cid Ferreira Gomes (PSB)	Almeida de Jesus (PL); André Figueiredo (PDT) ⁶² ; Aníbal Gomes (PP); Antônio Cambraia (PMDB); Ariosto Holanda (PSDB); Arnon Bezerra (PSDB); Bancada Cearense; Bismarck Maia (PSDB); Eunício Oliveira (PMDB); Gonzaga Mota (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Linhares (PP); José Pimentel (PT); Léo Alcântara (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Marcelo Teixeira (PMDB); Mauro Benevides (PMDB); Moroni Torgan (PFL); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS); Raimundo Gomes de Matos (PSDB); Roberto Pessoa (PL); Rommel Feijó (PSDB); Vicente Arruda (PSDB); Zé Gerardo (PMDB)
Fortaleza	37	Luizianne Lins (PT)	Almeida de Jesus (PL); Antônio Cambraia (PMDB); Bancada Cearense; Gonzaga Mota (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Léo Alcântara (PSDB); Luciano Castro (PL) ⁶³ ; Mauro Benevides (PMDB); Moroni Torgan (PFL); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS); Zé Gerardo (PMDB)
Parambu	08	Genecias Noronha (PMDB)	Almeida de Jesus (PL); Antônio Cambraia (PMDB); Gonzaga Mota (PMDB).
Tianguá	06	Luiz Menezes de Lima (PSDB)	Almeida de Jesus (PL); Moroni Torgan (PFL); Pedro Ribeiro (PL)
Maracanaú	06	Roberto Pessoa (PL)	Ariosto Holanda (PSDB); Gonzaga Mota (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Moroni Torgan (PFL).
Total de recursos empenhados pela bancada em 2006:			R\$ 1.101.012.714,11

2007

Beneficiário	Número de emendas	Governante	Proponentes
Ceará (estado)	141	Cid Ferreira Gomes (PSB)	André Figueiredo (PDT); Aníbal Gomes (PP); Ariosto Holanda (PSDB); Arnon Bezerra (PSDB); Bancada Cearense; Bismarck Maia (PSDB); Eunício Oliveira (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Linhares (PP); José Pimentel (PT); Léo Alcântara (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Mauro Benevides (PMDB); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS); Raimundo Gomes de Matos

⁶² Assumiu após a renúncia de Leônidas Cristino (PPS).

⁶³ Deputado Federal pelo estado de Roraima, é natural de Fortaleza – CE, certamente o motivo que o fez propor uma emenda em favor da cidade.

			(PSDB); Roberto Pessoa (PL); Vicente Arruda (PSDB).
Fortaleza	22	Luizianne Lins (PT)	André Figueiredo (PDT); Aníbal Gomes (PP); Bancada; Bismarck Maia (PSDB); Gonzaga Mota (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); João Alfredo (PT); José Pimentel (PT); Moroni Torgan (PFL); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS); Zé Gerardo (PMDB).
Maracanaú	13	Roberto Pessoa (PL)	Almeida de Jesus (PL); Bismarck Maia (PSDB); Gonzaga Mota (PMDB); Inácio Arruda (PC do B); Léo Alcântara (PSDB); Tasso Jereissati (PSDB) ⁶⁴
Tauá	11	Patrícia Aguiar (PMDB)	Antônio Cambraia (PMDB); Gonzaga Mota (PMDB); José Pimentel (PT); Moroni Torgan (PFL); Pedro Ribeiro (PL); Patrícia Gomes (PPS)
Crato	05	Samuel Araripe (PSDB)	André Figueiredo (PDT); Gonzaga Mota (PMDB); Tasso Jereissati (PSDB)
Total de recursos empenhados pela bancada em 2007:			R\$ 1.498.202.236,62

2008

Beneficiário	Número de emendas	Governante	Proponente
Ceará (estado)	217	Cid Ferreira Gomes (PSB)	Aníbal Gomes (PP); Ariosto Holanda (PSB); Arnon Bezerra (PTB); Bancada Cearense; Chico Lopes (PC do B); Eudes Xavier (PT); Eugênio Rabelo (PP); Eunício Oliveira (PMDB); Flávio Bezerra (PMDB); Gorete Pereira (PL); Inácio Arruda (PC do B); José Airton (PT); José Guimarães (PT); José Linhares (PP); José Pimentel (PT); Léo Alcântara (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Marcelo Teixeira (PSDB); Mauro Benevides (PMDB); Patrícia Gomes (PPS); Paulo Henrique Lustosa (PMDB); Raimundo Gomes de Matos (PSDB); Relator Geral; Vicente Arruda (PSDB); Zé Gerardo (PMDB)
Fortaleza	38	Luizianne Lins (PT)	Bancada Cearense; Chico Lopes (PC do B); Eudes Xavier (PT); Eugênio Rabelo (PP); Flávio Bezerra (PMDB); Gorete Pereira (PR); Inácio Arruda (PC do B) ⁶⁵ ; José Guimarães (PT); Léo Alcântara (PSDB); Patrícia Gomes (PPS); Paulo Henrique Lustosa (PMDB); Vicente Arruda (PSDB)

⁶⁴ Senador no período 2002-2010.

⁶⁵ Eleito Senador nas eleições de 2006 (período 2006-2014)

Maracanaú	07	Roberto Pessoa (PL)	Bancada Cearense; Chico Lopes (PC do B); Eugênio Rabelo (PP); Flávio Bezerra (PMDB); Gorete Pereira (PL); Inácio Arruda (PC do B)
Sobral	05	Leônidas Cristino (PPS)	Bancada Cearense; Inácio Arruda (PC do B); Patrícia Gomes (PPS)
Aracoiaba	04	Marilene Nogueira (PSDB)	Ariosto Holanda (PSB)
Total de recursos empenhados pela bancada em 2008:			R\$ 3.117.302.293,85

2009

Beneficiário	Número de emendas	Governantes	Proponente
Ceará	125	Cid Ferreira Gomes (PSB)	Aníbal Gomes (PP); Ariosto Holanda (PSB); Arnon Bezerra (PTB); Bancada Cearense; Chico Lopes (PC do B); Ciro Gomes (PSB); Eudes Xavier (PT); Eugênio Rabelo (PP); Eunício Oliveira (PMDB); Flávio Bezerra (PMDB); Gorete Pereira (PL); Inácio Arruda (PC do B); José Airton (PT); José Guimarães (PT); José Linhares (PP); Léo Alcântara (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Marcelo Teixeira (PSDB); Mauro Benevides (PMDB); Patrícia Gomes (PPS); Paulo Henrique Lustosa (PMDB); Pedro Ribeiro (PMDB); Raimundo Gomes de Matos (PSDB); Relator Geral; Vicente Arruda (PSDB); Zé Gerardo (PMDB)
Fortaleza	32	Luizianne Lins (PT)	Bancada Cearense; Chico Lopes (PC do B); Eudes Xavier (PT); Gorete Pereira (PL); Inácio Arruda (PC do B); José Airton (PT); José Guimarães (PT); Léo Alcântara (PSDB); Manoel Salviano (PSDB); Vicente Arruda (PSDB)
Maracanaú	6	Roberto Pessoa (PL)	Chico Lopes (PC do B); Flávio Bezerra (PMDB); Gorete Pereira (PL); Inácio Arruda (PC do B); Rdo. Gomes de Matos (PSDB)
Acaraú	5	Pedro Fonteles dos Santos (PT)	Aníbal Gomes (PP); Eudes Xavier (PT)
Juazeiro do Norte	4	Dr. Santana (PT)	José Guimarães (PT); Manoel Salviano (PSDB); Rdo. Gomes de Matos (PSDB)
Total de recursos empenhados pela bancada em 2009:			R\$ 1.405.309.171,36

Fonte: < http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 04 jun. 2010.

Analisando os cinco maiores beneficiários de emendas parlamentares no estado durante o período 2002-2009, observa-se que o estado é sempre o maior destinatário de emendas, variando entre 88 (em 2002) e 217 (em 2008) emendas parlamentares em seu favor. Além disso, as emendas partem de distintos Deputados, vindos dos mais variados partidos. As diferenças partidárias não resultam em maior ou menor número de emendas empenhadas em favor do Governo. Em segundo lugar, fica o município de Fortaleza, com entre nove (em 2004⁶⁶) e 38 (em 2008) emendas. Em seguida, existe uma grande variação de municípios beneficiados a cada ano. Cidades grandes como Sobral, Caucaia e Juazeiro do Norte não são necessariamente destinatários de muitas emendas parlamentares. Maracanaú, cidade caracterizada pelo vasto parque industrial ali instalado, consta na lista dos maiores beneficiados a partir de 2005, figurando, geralmente, como o terceiro maior beneficiário de recursos oriundos dessa natureza no estado. Cidades pequenas com Quixelô, Meruoca, Catarina, Parambu ou Aracoiaba eventualmente figuram como destinos de várias emendas.

Essa característica ressalta o que foi afirmado acima pelos Deputados Chico Lopes e Ariosto Holanda: alguns municípios do Ceará são dependentes de liberação de emendas parlamentares devido aos poucos recursos que eles têm à disposição. O trabalho dos Deputados, portanto, é entremeado com a busca de recursos para os municípios que compõem seu espectro de apoio político-eleitoral. Em entrevista, o Senador Inácio Arruda foi bastante elucidativo acerca desse ponto, afirmando a importância das emendas individuais para Deputados, em termos de prestígio político, e para os beneficiários dos recursos em questão:

Às vezes, você resolver o problema de um Deputado Federal é coisa simples: ele quer recursos pra fazer um calçamento na cidade de Salitre [pequena cidade do sul do Ceará], entendeu? O povo de Salitre tem direito. Então, essa reivindicação é justa, é correta. Aí você diz: “mas eu vou me meter com esse probleminha dos calçamentos de Salitre?”. É isso: o probleminha dos calçamentos de Salitre é muito importante para o Brasil. Você tem que compreender também assim. Compreendendo assim, você ajuda os parlamentares a resolverem seus problemas, e é assim na coordenação da bancada: nós precisamos ajudar nossos colegas parlamentares a terem suas reivindicações atendidas, porque é importante. Muitas vezes, a gente acha que a política é uma coisa só na abstração: não é, não! A política é para a resolução de problemas concretos. Então, aquele calçamentozinho é um problema concreto do povo e precisa que seja resolvido. Uma escolinha pequenininha de educação infantil lá no município do interior do Ceará... Muito importante, tem que ser atendido (ARRUDA, 2010 [colchetes meus])

⁶⁶ No período analisado, apenas em 2004 Fortaleza não é o segundo ente mais beneficiado do estado em termos de emendas parlamentares. Tauá, cidade do interior cearense, recebeu 15 emendas em seu favor neste ano.

A atuação de Deputados Federais junto ao Executivo nacional, na busca de recursos para os municípios, é um ponto afirmado por todos os Deputados entrevistados. Léo Alcântara, por sua vez, afirma que o trabalho entre Executivo estadual e bancada federal “[...] deve ser feito em conjunto com a Prefeitura e o Governo, a fim de decidir as prioridades de investimentos nos dois níveis de administração” (ALCÂNTARA, 2009). Chico Lopes afirma que:

[...] Deputado representa o povo. E nada melhor do que você fazer um *link* como o governo do que se não for através do Deputado Federal, que é o que defende os interesses do estado diante do governo federal. E aí se materializa tanto do governo do estado como nas Prefeituras... As emendas individuais, têm municípios do Brasil e particularmente do Ceará que, se não botar [emenda], ele não faz um calçamento sequer, dada a pobreza dos municípios (LOPES, 2009).

Outro fato notável no exame dos dados é a inexistência de um critério partidário para a liberação de emendas. Oposição e situação, todas as posições ideológicas se misturam ao propor emendas, principalmente quando os beneficiários dos recursos são o estado do Ceará e a cidade de Fortaleza. Independentemente do governador do estado ser filiado ao PSDB ou ao PSB, por exemplo, as emendas de parlamentares tidos como aliados ou opositores são igualmente numerosas. Em Fortaleza, a mesma situação pode ser constatada: tanto na administração do PMDB (Juraci Magalhães, de 1990-1993 e 1997-2005; e Antônio Cambraia, de 1993-1997) como na administração do PT (Luizianne Lins, a partir de 2005), parlamentares de todos os estratos ideológicos propuseram emendas beneficiando Fortaleza. Tal situação se repete nos demais municípios do estado, não havendo uma correspondência necessária entre o partido governante no município e o partido ao qual o parlamentar proponente da emenda é filiado.

A fim de permitir uma “contra-prova” da interpretação acima, segue tabela com a relação dos Deputados que mais propuseram emendas individuais no período 2002-2006:

Tabela 4 - Deputados que mais propuseram emendas individuais (2002-2006)

2002		2003	
Autor	Nº de emendas empenhadas	Autor	Nº de emendas empenhadas
Lúcio Alcântara (PSDB)	16	Sérgio Novais (PSB)	10
Pimentel Gomes (PPS)	16	Moroni Torgan (PFL)	09
Sérgio Novais (PSB)	14	Bancada do Ceará	07
Bancada do Ceará	13	Inácio Arruda (PC do B)	07
Luiz Pontes ⁶⁷ (PSDB)	12	Rommel Feijó (PSDB)	06

2004		2005	
Autor	Nº de emendas empenhadas	Autor	Nº de emendas empenhadas
Relator Geral ⁶⁸	27	Patrícia Saboya Gomes (PPS)	18
José Linhares (PP)	18	José Linhares (PP)	17
Patrícia Saboya Gomes (PPS)	18	João Alfredo (PT)	16
Tasso Jereissati (PSDB)	18	Inácio Arruda (PC do B)	15
José Pimentel (PT)	16	José Pimentel (PT)	14

2006		2007	
Autor	Nº de emendas empenhadas	Autor	Nº de emendas empenhadas
Tasso Jereissati (PSDB)	19	Tasso Jereissati (PSDB)	15
Relator Geral ⁶⁹	17	André Figueiredo (PDT)	12
Ariosto Holanda (PSDB)	15	Ariosto Holanda (PSB)	12
Moroni Torgan (PFL)	14	Almeida de Jesus (PL)	08
Mauro Benevides (PMDB)	11	Bancada do Ceara	08

2008		2009	
Autor	Nº de emendas empenhadas	Autor	Nº de emendas empenhadas
Relator Geral ⁷⁰	38	Eudes Xavier (PT)	18
Tasso Jereissati (PSDB)	21	Tasso Jereissati (PSDB)	11
Ariosto Holanda (PSB)	19	Bancada do Ceará ⁷¹	09
Inácio Arruda (PC do B)	13	Chico Lopes (PC do B)	07
Eugênio Rabelo (PP)	09	Pastor Pedro Ribeiro (PR)	07

⁶⁷ Exerceu mandato de Senador entre 1995 e 2003.

⁶⁸ Dentro da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, é escolhido um relator para a Lei Orçamentária Anual, que é o objeto das emendas parlamentares. No ano em questão, o relator da Lei foi o Deputado Jorge Bittar (PT-RJ), não sendo possível inferir o motivo de tantas emendas propostas em prol do Ceará neste ano.

⁶⁹ Atuou em 2006 como relator geral o Deputado Carlito Meres (PT-SC), novamente não sendo possível inferir o número considerável de emendas beneficiando o estado nesse ano.

⁷⁰ Em 2008, o Deputado José Pimentel (PT-CE) foi o relator geral do Orçamento. O elevado número de emendas nesse ano atribuídas pelo relator, portanto, são compreensíveis a partir das relações políticas do Deputado no estado.

⁷¹ Neste ano, o relator foi Delcídio Amaral (PT-MS), novamente sem vínculos diretos com a política cearense.

Fonte: < http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 04 jun. 2010.

Os dados acima referendam a interpretação de que não há critério partidário para a aprovação de emendas individuais. Não há qualquer relação entre o alinhamento ideológico dos parlamentares proponentes e a probabilidade de aprovação das emendas individuais. Em 2002, por exemplo, governo de Fernando Henrique (PSDB), Sérgio Novais, membro da oposição naquela época, foi um dos parlamentares que mais conseguiu aprovar emendas individuais. 2006 foi outro ano emblemático nesse sentido: todos os Deputados listados pertenciam a partidos de forte oposição ao governo federal (exclui-se apenas Mauro Benevides, do PMDB, cujo alinhamento é sempre difícil de definir). Não se pode, portanto, relacionar a filiação partidária dos Deputados Federais a sua “facilidade” em propor e ter aprovados recursos financeiros para o estado. Aparentemente, a lógica de aprovação das emendas individuais segue outros caminhos ainda não totalmente decifrados pela literatura especializada.

Uma exceção ao enunciado acima merece ser destacada: Quixadá, cidade de médio porte do Sertão Central, é, desde 2000, controlada por administrações do PT. Fato interessante é a cidade não constar entre o rol de beneficiários de parlamentares filiados a partidos ditos de direita. Analisando as emendas cujo beneficiário era Quixadá, no período 2002 a 2009, os únicos parlamentares que propuseram emendas em prol da cidade eram filiados ao próprio PT, além do PC do B. Não há uma emenda sequer proposta por parlamentares filiados a partidos ditos “de direita” ou que faziam oposição aberta ao PT no âmbito nacional. A única exceção é uma emenda da deputada Gorete Pereira (mas que não era oposição, fazia parte da coalizão de governo), em 2008, cujo objetivo era promover turismo interno, mas que não chegou a ser empenhada. É interessante observar que, se por um lado, os parlamentares dos partidos mais à direita aparentam ter uma determinada “orientação ideológica” e não propõem emendas individuais em benefício de cidades controladas por partidos de oposição, os Deputados de esquerda não apresentam, aparentemente, “restrições” para a proposição de emendas, não sendo observado nenhum tipo de critério para a proposta de emendas individuais: a filiação partidária dos governantes das cidades e do estado não é empecilho para a proposta de emenda individual por parte desses parlamentares.

Refletindo acerca das emendas parlamentares, Melo (2006, p. 199) destaca as interpretações de Abranches (1988) e de Figueiredo e Limongi (2003). Segundo ele, as emendas parlamentares, seguindo-se a primeira orientação teórica, se configurariam como expressões do localismo e do regionalismo que se fazem presentes na política nacional. Cada

Deputado, com a prerrogativa de propor emendas ao Orçamento anual da União a fim de alocar recursos financeiros para este ou aquele fim, seria o retrato perfeito do caráter “paroquial” da política brasileira. Partindo para a outra corrente teórica, Melo afirma que

[Figueiredo e Limongi defendem] que o Executivo Federal domina o processo orçamentário e ele próprio, através de suas lideranças (no caso do orçamento, os relatores da comissão), define parte importante do conteúdo das emendas parlamentares que já são parte da agenda política (e por extensão eleitoral) do Executivo (MELO, 2006, p. 200).

Um exemplo que pode ser citado para ilustrar esse aspecto, e que vai de encontro à interpretação de Abranches (1988), é o Deputado Federal padre Zé Linhares. Padre Zé, nascido em Sobral e Deputado Federal desde 1990, concentra seus votos na região Norte do estado, onde atua como religioso e foi por muitos anos provedor da Santa Casa de Misericórdia de Sobral. Dos 83.161 votos conquistados em 2002, por exemplo, 17.761 foram em Sobral (21,36% do total), 5.834 em Guaraciaba do Norte (7,01%), 3.946 em Santana do Acaraú (4,75%), 3.845 em Ipu (4,62%), 3.413 em Fortaleza (4,10%) e 3.259 em Aracoiaba (3,92%), apenas citando os colégios eleitorais com mais de três mil votos. Ao comparar proporcionalmente os votos obtidos em Fortaleza e nas demais cidades citadas, pode-se perceber que a força política do Deputado Zé Linhares é bastante considerável na região Norte, em detrimento da região metropolitana: em todos os municípios citados, ele é o segundo parlamentar mais votado, enquanto em Fortaleza, ele aparece na 36ª posição⁷².

Pesquisando acerca dos principais destinos das emendas parlamentares propostas pelo Deputado Zé Linhares, tem-se o seguinte resultado:

Tabela 5 - Destinação das emendas parlamentares do Deputado Zé Linhares (2002-2009)

Ano	Local destinado
2002	Alcântaras
	Aracoiaba (03 emendas)
	Coreaú (02 emendas)
	Ipu
	Meruoca
	Nova Russas
	Santa Quitéria
	Santana do Acaraú
	Senador Pompeu

⁷² Dados disponíveis em: <<http://www.tre-ce.gov.br>>. Acesso em: 24 jan. 2010.

	Sobral (02 emendas)
	Solonópolis
	Tianguá
	Ubajara
2003	Aracoiaba
	Cedro
	Ipu (02 emendas)
	Santana do Acaraú
	Senador Pompeu
	Sobral
2004	Aracoiaba
	Bela Cruz
	Camocim
	Carnaubal
	Cedro
	Forquilha
	Ibiapina
	Ipu
	Irauçuba
	Marco
	Morrinhos
	Nova Russas
	Russas
	Santana do Acaraú
	São Benedito
	Senador Pompeu
Sobral	
Tianguá	
2005	Aquiraz
	Aracati
	Camocim
	Coreaú
	Forquilha (02 emendas)
	Fortim
	Guaraciaba do Norte
	Ibiapina
	Ipu
	Irauçuba (02 emendas)
	Marco
	Pedra Branca
	Senador Pompeu (02 emendas)
	Sobral

	Tianguá (03 emendas)
2006	Ceará (09 emendas)
2007	Ceará (09 emendas)
2008	Ceará (08 emendas)
2009	Ceará (06 emendas)
	Itapipoca

Fonte: SENADO FEDERAL. **Portal Orçamento**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 10 jul. 2010.

A área de atuação política do Deputado José Linhares, a região Norte do Estado do Ceará, é, portanto, a região mais beneficiada com as suas emendas parlamentares – além do próprio estado do Ceará, principal beneficiário a partir de 2006.

O exemplo acima é ilustrativo de um “padrão local” com que alguns parlamentares desenvolvem seu trabalho, o que reforça a idéia de que este cenário influencia na atuação política dos Deputados Federais. A partir de uma boa articulação local, os parlamentares conseguem apoio e, naturalmente, arregimentam eleitores para garantir sua continuidade como representante do povo nas instâncias do Legislativo nacional. Ainda que não seja possível afirmar que a prática política do Deputado padre Zé é “regra” entre a bancada cearense, o que exigiria um estudo específico, existe uma correlação inequívoca entre os seus principais colégios eleitorais e as emendas que ele propõe ao Orçamento.

Uma outra discussão interessante, mas que não é aprofundada por Melo (2006) é a correlação entre os parlamentares e as emendas propostas: “os parlamentares são premiados com a execução de suas emendas pelo seu apoio ao Executivo ou passam a apoiar o Executivo porque têm suas emendas executadas?” (MELO, 2006, p. 200). Analisando os dados acima expostos, pode-se inferir que essa correlação, ao menos para a bancada cearense e durante o período analisado, é difícil de ser feita. O volume de emendas individuais propostas e aprovadas por parlamentares de oposição é bastante alto, o que não permite afirmar que elas se configuram como “moeda de troca” entre os parlamentares aliados. Pode-se ponderar, como o faz Melo (2006, p. 200) que os parlamentares de oposição seriam, na verdade, o principal alvo da barganha política, visto que é o apoio deles o motivo da cooptação. Contudo, dada a polarização observada na política nacional entre situação e oposição, e a constatação de que muitos parlamentares “beneficiados” com o empenho de emendas pertencem exatamente aos partidos centrais e que atuam mais fortemente na oposição – cuja probabilidade de cooptação, portanto, é muitíssimo remota, não só pelas posições ideológicas, mas até pela própria “indisposição” do governo em tentar cooptá-los –, a hipótese acima perde

um pouco de sua força. É Melo (2006, p. 201) quem ressalta a complexidade desse tema para a literatura:

A agenda de pesquisas sobre essa questão deve considerar outros aspectos em análises que controlem o efeito potencial de um amplo número de variáveis explicativas do apoio parlamentar ao Executivo. Dentre esses se destacam a distribuição de portfólios ministeriais, de postos de comando nas empresas estatais e cargos na administração pública federal, nos fundos de pensão das empresas, como também alocação de contratos e concessão de crédito. Uma análise mais fina deveria desagregar os parlamentares por categorias, uma vez que é razoável supor que o jogo das emendas individuais ao orçamento envolve um conjunto específico de parlamentares — provavelmente os que não têm acesso a outros recursos políticos, tais como os citados acima. Outra variável que deve ser considerada é a distância ideológica entre os membros da coalizão — pode-se hipotetizar que os membros mais distantes do partido hegemônico seriam mais propensos a trocar apoio por votos. Por sua vez, a operacionalização dos testes para confirmação dessas hipóteses frequentemente envolve o uso dos registros de votações nominais para matérias em que haja encaminhamento conhecido do Executivo sobre a matéria. O uso de votações nominais também apresenta problemas metodológicos conhecidos, de forma que o debate em torno dessas questões deverá perdurar (MELO, 2006, p. 201).

A dinâmica da política parlamentar cearense é, dessa forma, complexa: além de apresentar uma ligação estreita com a situação do governador estadual, evidenciado não somente pelos dados relativos às eleições, mas também pelo volume de emendas propostas em benefício do estado, também existe uma relação forte entre os Deputados Federais e as cidades no interior do estado, especialmente aquelas que não dispõem de muitos recursos para investimentos. Além de tudo, a dinâmica nacional e as coligações partidárias também influenciam a atuação dos parlamentares. Esta relação, portanto, envolve três eixos de atuação, que são, por sua vez, interdependentes: a dinâmica partidária nacional, o apoio do governador estadual e os interesses e demandas municipais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudioso do presidencialismo de coalizão, Fabiano Santos (2003, p. 21) afirma que o Brasil viveu duas experiências presidencialistas importantes no último século: o período 1946-1964 e a redemocratização, de 1988 em diante. Segundo o autor, há uma diferença nítida entre esses dois momentos:

Fundamentalmente, pretendo argumentar que o sistema político brasileiro passou por uma mudança essencial do primeiro período para o segundo, e a expressão conceitual mais adequada para caracterizar essa mudança é a de uma transição entre um sistema presidencialista fragmentado em facções para um sistema presidencialista de coalizão racionalizado (SANTOS, 2003, p. 21).

Para o autor, o período 1946-1964 caracterizou-se como uma época em que o Poder Legislativo, o Congresso, conservava maiores poderes decisórios do que o período atual. Tais poderes se concentravam especialmente no tocante a assuntos orçamentários, oportunizando maiores possibilidades para os parlamentares atenderem diretamente a demandas de suas bases sócio-eleitorais. Conseqüência direta desta condição, ideologias de esquerda e direita se digladiavam no Congresso e, cada uma defendendo linhas de atuação próprias, originavam naquele Poder uma fonte de ingovernabilidade do País. Para a direita, o clientelismo e o gasto público mais ou menos despreocupado eram regras gerais; para a esquerda, a maior preocupação era com o comportamento político dos parlamentares oriundos de regiões subdesenvolvidas do País, que poderia atrapalhar o andamento de reformas econômicas ou grandes projetos estruturais.

Com o golpe militar em 1964, muitos poderes decisórios que antes pertenciam ao Congresso passaram para as mãos do Executivo. Decretos-lei, atos institucionais e outra sorte de medidas administrativas tolheram grande parte das características do Parlamento pré-1964, moldando as leis e instituições jurídicas de acordo com os interesses dos chefes do Poder Executivo.

Durando até 1985, a ditadura militar deixou mais que lembranças para o Brasil: na Constituição de 1988, promulgada após a eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte, alguns mecanismos de poder do Executivo continuaram vivos e legitimados pela lei. O Decreto-lei virou a medida provisória; o Executivo continuou com o monopólio para as questões envolvendo o Orçamento; e continuou com a prerrogativa do pedido unilateral de urgência. Com essas prerrogativas, o Executivo aumentou, e muito, o seu poder de agenda,

isto é, a capacidade que tem de controlar e administrar o ritmo dos trabalhos legislativos: se uma medida de interesse do Executivo está para ser votada, este pode pedir regime de urgência, e a referida medida tramitará mais rapidamente pela Casa legislativa, por exemplo. Outro ponto importante é o monopólio do Executivo sobre assuntos orçamentários:

O monopólio do poder Executivo em assuntos distributivos retirou da alçada dos congressistas um instrumento fundamental para manter e ampliar sua influência política. Com o monopólio, a única fonte de distribuição de benefícios paroquiais é o próprio Executivo, o que significa que o presidente ganha um enorme poder de barganha perante cada parlamentar. Esse aspecto foi bem apreendido no estudo de Figueiredo e Limongi (1999). De acordo com esses autores, os legisladores não têm condições de manter estratégias individualistas quando fazem frente a um ator político tão poderoso quanto o presidente. Nessas circunstâncias, a cooperação com os partidos parlamentares é a melhor estratégia para aumentar seu poder de barganha frente ao chefe do Executivo (SANTOS, 2003, p. 23).

Concordando com a visão de Figueiredo e Limongi (2001), Santos defende que o poder de agenda do presidente no Brasil engendra a cooperação por parte dos partidos políticos, que não tem alternativa senão esta, a fim de continuar participando do governo e poder responder às demandas de suas bases sociais. Caso contrário, partidos e parlamentares não conseguiriam recursos e sofreriam reveses no campo político e eleitoral.

Esta opinião também é partilhada por Meneguello (1998): segundo a autora, os partidos e parlamentares buscam o apoio do governo para exercerem sua “função governativa”, isto é, colocar em prática os projetos e programas partidários, através dos recursos conseguidos junto ao Executivo. Para isso, partidos contam com representantes no primeiro escalão de ministros, diretorias de estatais e outras benesses que o Executivo pode oferecer. Em troca, os partidos oferecem sustentação política para os projetos e as leis propostas pelo Presidente, apoiando-o no nível congressional.

Mesmo Abranches (1988; 2003), ainda que discorde da interpretação de Figueiredo e Limongi, considera que os partidos e parlamentares aliados buscam efetivamente os recursos – não só financeiros, mas políticos e eleitorais – que o apoio ao governo lhes pode dar. A questão que divide os autores está relacionada justamente para que lado pende a balança da política no Brasil: para o Executivo ou para o Legislativo. Os que pensam como Figueiredo e Limongi consideram que os parlamentares precisam mais do presidente que o contrário, e que aqueles são praticamente forçados a cooperarem com este. Ao contrário, Abranches defende que a dependência dos presidentes para com os parlamentares é maior, o que faz com que os primeiros dediquem recursos e cargos na administração em troca de apoio político partidário no âmbito legislativo.

Limongi e Figueiredo (2005, p. 742), por exemplo, ao discutirem as emendas individuais, sua participação e relevância nas coalizões políticas, defendem que elas têm participação pouco relevante no montante de gastos alocados pelo Legislativo, levando em conta outros tipos de emendas. Além disso, argumentam que o Executivo não privilegia as emendas individuais, deixando-as de lado na execução, o que denuncia, segundo eles, que o Executivo não utiliza as emendas como “barganha” para conseguir apoio junto aos parlamentares. Seguindo sua linha de raciocínio, defendem que o governo dispõe de meios para controlar o comportamento legislativo, prescindindo das emendas individuais para esse fim.

As emendas individuais são as que têm menor taxa de execução: a média do período é de 59,6%, contrastando com os 78% executados das emendas propostas por comissões, os 62,2% das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais e os 65,4% das emendas do relator geral. Se os parlamentares tivessem o poder de barganha que a eles se atribui, deveriam obter maiores concessões do que de fato obtêm. E se as emendas individuais são tão decisivas para suas carreiras políticas, por que não se rebelam contra as baixas taxas de execução? Ou, argumentando em outro sentido, se o governo tivesse a dificuldade usualmente alegada para arregimentar e garantir apoio à sua agenda seria de esperar, então, que dispensasse maior atenção às demandas individuais dos parlamentares (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 742).

Por sua vez, Abranches (2003) pensa que as coalizões com o Executivo nacional precisam ser muito bem coordenadas por este, caso contrário pode ocorrer dissensão entre os aliados. Tais divergências, que podem surgir a qualquer momento, precisam ser superadas pelo Executivo. Caso contrário, a coalizão pode se desestabilizar, gerando fragmentação e desarticulação. Esta situação, aliada às características do federalismo brasileiro, tendem a fazer com que a lógica de atuação dos parlamentares se torne cada vez mais voltada às questões locais.

A lógica dos partidos e atores passa, então, a ser determinada pelas rivalidades faccionais e pelos interesses regionais. A sucessão que predomina hoje no cálculo dos políticos não é ainda a federal é a dos governos estaduais [sic]. É a lógica descentralizada de partidos federais (ABRANCHES, 2003, p. 96).

Tomando o caso do Ceará, temos novos dados que tornam essa equação mais complexa ainda: como visto, os governadores exercem forte influência sobre os Deputados e partidos, já que também controlam os Executivos estaduais e se configuram como detentores de recursos políticos (e financeiros) que influenciam o jogo das coalizões e acordos partidários. Além disso, há uma preocupação dos Deputados com suas bases eleitorais, gerando empenho de emendas parlamentares em prol de municípios do estado.

Essas variáveis – os governadores e municípios – são importantes no jogo político, mas, até agora, não foram estudadas em profundidade pela literatura. Nos dados empíricos obtidos e analisados, observa-se que os Deputados Federais têm uma atuação bastante forte nos pequenos municípios, buscando a liberação de emendas parlamentares para diversos tipos de investimentos, desde infra-estrutura até incentivo ao “turismo interno”. As emendas parlamentares propostas pelos Deputados, em determinadas cidades mais pobres do estado, são essenciais para o funcionamento da própria máquina pública, que geralmente tem escassas fontes de recursos. Como salientou o Deputado Chico Lopes, em entrevista:

As emendas individuais, têm municípios do Brasil e particularmente do Ceará, que se não botar, ele não faz um calçamento sequer, dada a pobreza dos municípios, da maioria dos municípios do Brasil, particularmente do Nordeste. Porque no Norte ainda escapa alguns municípios, Marabá e tantos outros que começam a ter vida própria. Mas aqui no Ceará, se o Deputado não levar uma emendazinha para aqui e para acolá, não tem estrada, não tem ginásio coberto, quadra coberta, não se constrói posto de saúde... Então, por mais que nós tenhamos críticas a fazer às emendas, elas têm uma função importantíssima para os municípios do interior cearense (LOPES, 2009)

Dessa forma, os Deputados Federais precisam levar em consideração, além da questão partidária nacional, essas conjunturas locais, que fazem igualmente parte do jogo político. A apresentação de emendas parlamentares para cidades do interior do estado, contudo, não apresenta ligação evidente com critérios partidários, visto que não há uma correlação partidária entre Deputado (proponente) e prefeito municipal (beneficiário, de certa maneira). Assim, pode-se inferir que a motivação dos Deputados é justamente o atendimento as suas bases eleitorais, de maneira mais ou menos independente das conjunturas e ideologias políticas em questão.

Pensando nas posições teóricas defendidas por Abranches (1988; 2003), por Figueiredo e Limongi (2001) e por Amorim Neto (2000; 2003; 2006), pode-se perceber que nenhuma das três contempla essa faceta do cenário político. Atendo-se basicamente ao jogo político nacional, os autores em tela não analisam as conjunturas locais, até porque essa realmente não é a proposta de nenhum deles. Contudo, como visto, a faceta local, além de efetiva, é recorrente inclusive nos discursos dos Deputados como algo importante politicamente não só para a região ou o município, mas para todo o País. Não se trata, neste ponto, das condições econômicas e financeiras dos municípios, relatadas como o motivo da dependência dos mesmos para com as emendas parlamentares. A questão principal é a influência e a importância dessa circunstância na atuação dos Deputados Federais cearenses. Dito de outro modo, o foco não é o fim, mas o meio.

Complementando as propostas teóricas expostas na primeira parte deste trabalho, parece existir, além das três hipóteses principais, uma quarta forma de entender o presidencialismo de coalizão e seus desdobramentos: a influência da esfera local e estadual no comportamento e nas ações dos parlamentares.

Embora não se constituam centros decisórios tão importantes como o seu congênere federal, os Executivos estadual e municipal também detém grande importância na política nacional, configurando-se como pontos de inflexão e articulação das coalizões e coligações, sem relações de subordinação ou de continuidade com a instância nacional. Considerando-se, como Meneguello (1998), que a principal motivação dos partidos é a chegada e manutenção do poder para colocar em prática sua agenda de projetos partidários, a relevância da conjuntura regional é realçada: a ascensão ao Executivo municipal ou estadual representa uma possibilidade real e imediata para partidos e políticos atenderem a suas agendas e projetos. Por outro lado, se se considerar, com Mainwaring (2003) que a motivação partidária não é a consecução de seus programas, mas a patronagem e a oportunidade de usufruir as benesses do poder, o cenário local/estadual também se investe de importância. Seus recursos financeiros e políticos, ainda que substancialmente menores se comparados à esfera nacional, não são desprezíveis e se podem se converter rapidamente em fonte de patronagem perseguida por políticos e partidos. De qualquer modo e sob qualquer orientação teórica, a participação local no presidencialismo de coalizão, portanto, requer estudos mais aprimorados e detalhados por parte da literatura nacional e internacional.

No contexto do Ceará, o próprio Governo do Estado é um posto desejado por muitos políticos e partidos, visto que representa o controle de uma máquina pública considerável, dotada de recursos vultosos tanto do ponto de vista econômico como político. Além disso, municípios prósperos como Fortaleza, Juazeiro do Norte ou Maracanaú, por seu tamanho e desenvolvimento econômico, permitem que os atores da cena política consigam atingir seus objetivos, dos mais “nobres” aos mais “particulares”.

Desse modo, algumas variáveis pouco exploradas pela literatura até então se mostram dotadas de real importância e relevância para a análise, porque são fontes de influência decisiva para o comportamento e as proposições políticas dos atores envolvidos. Motivados pela pressão eleitoral, pela possibilidade de participar ativamente dos Executivos estaduais ou pela questão da patronagem, os parlamentares cearenses atuam em distintas áreas, buscando conciliar interesses nacionais, estaduais e locais. Em um estado de grandes desigualdades sociais, em que alguns municípios não conseguem manter o próprio sustento, mas dependem integralmente de verbas federais e estaduais, a atuação dos Deputados, tanto

federais como estaduais, são essenciais e, em troca, o capital político dos envolvidos é aumentado. O exemplo do Deputado Zé Linhares, apresentado no capítulo 4, é o mais límpido possível nesse sentido: concentrando toda sua energia na região Norte do estado, ele já consegue se perpetuar por várias legislaturas, sempre conseguindo expressiva votação naquela região do estado.

Assim, as relações entre parlamentares cearenses e Executivo vão se descortinando. Para além do pressuposto e do esperado, tais relações, como quase tudo que é relacionado à política, se reveste de múltiplas facetas, compondo um cenário polissêmico e plural. Às Ciências Sociais, cabem buscar captar essas diferentes atuações no mundo da política, a fim de compreenderem melhor os fenômenos sociopolíticos. O debate acerca desse tema tão rico e eminente na Sociologia brasileira ainda está bem longe de chegar a um ponto final (se é que isso existe em Ciência Social).

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

_____. O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-98.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil. In: HERMANS, Klaus; MORAES, Filomeno (Org.). **Reforma Política no Brasil – Realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003a. p. 53-87 (versão digital).

_____. As revoluções silenciosas no nordeste: eleições e mudança social em Itapiúna. In: CARVALHO, Rejane M. V. A. de (org.). **A Produção da Política em Campanhas Municipais: eleições municipais em 2000**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003b. p. 259-290.

_____. Os tempos de rebeldia: Icapuí na berlinda do modo petista de governar. In: LEMENHE, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Rejane M. V. A. de (orgs.). **Política, Cultura e Processos Eleitorais**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. p. 89-113.

ALCÂNTARA, Leonardo. **Deputado Federal Léo Alcântara**: depoimento [2010]. Entrevistador: Fco. Edilberto Menezes Machado Neto. Fortaleza, 2010. Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

ALVES, Pedro; COUTINHO, Tiago. Cid bate-boca com os Deputados. **O Povo**, Fortaleza, 12 set. 2009. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/909021.html>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 mai. 2007.

_____. Presidencialismo de coalizão e crise de governança. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 75-82 (versão digital).

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 Mai. 2007.
ANDRADE, João Mendes de. A Oligarquia Acciolina e a Política dos Governadores. In: SOUZA, Simone (coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994. p. 213-233.

ARRUDA, Inácio. **Senador Inácio Arruda**: depoimento [2010]. Entrevistador: Fco. Edilberto Menezes Machado Neto. Fortaleza, 2010. Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BARREIRA, César. Pactos na Cena Política Cearense: passado e presente. In: HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de (org.). **Continuidades e Rupturas na Política Cearense**. Fortaleza: UFC/Funcap/CNPq-Pronex; Campinas: Pontes Editores, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conheça a Câmara**. s.d.. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/layouts_conhecacamara_numero_Deputados>. Acesso em: 11 jun. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2007.

CARVALHO, Rejane M. V. A. de (org.). **A Produção da Política em Campanhas Municipais**: eleições municipais em 2000. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. **Transição Democrática Brasileira e Padrão Midiático Publicitário da Política**. Campinas: Pontes Editores; Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1999.

CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO. **Orçamento Brasil**: funciona melhor com você junto. Brasília: Congresso Nacional, s/d. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1970.

FIGUEIREDO, Argelina C. Government Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007. Disponível em:

<http://www.bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v1_n2_feb2008_06.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 (versão digital).

FRENTE PARLAMENTARISTA. **O Parlamentarismo em dez questões**. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: < www.frenteparlamentarista.org/Parlamentarismopdf.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2010.

HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de (org.). **Continuidades e Rupturas na Política Cearense**. Fortaleza: UFC/Funcap/CNPq-Pronex; Campinas: Pontes Editores, 2008.

HERMANS, Klaus; MORAES, Filomeno (Org.). **Reforma Política no Brasil** – Realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003 (versão digital).

HOLANDA, Ariosto. **Deputado Federal Ariosto Holanda**: depoimento [2010]. Entrevistador: Fco. Edilberto Menezes Machado Neto. Fortaleza, 2010. Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajatória Política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

KECK, Margaret. **PT – A Lógica da Diferença**. São Paulo: Ática, 1991.

KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa e Ômega, 1975.

LEMENHE, Maria Auxiliadora. **Família, Tradição e Poder: o(caso) dos coronéis**. São Paulo: Annblume/Fortaleza: Edições UFC, 1995.

LEMENHE, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Rejane M. V. A. de (orgs.). **Política, cultura e processos eleitorais**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 abr. 2007.

_____. A institucionalização da política. In: MICELI, Sergio (org). **O Que Ler na Ciência Social Brasileira – 1970-1995**: Ciência Política. Vol. 3. São Paulo: Sumaré/ANPOCS/CAPES, 1999.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao

Executivo e Programas de Governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 04, n. 4, p. 737-776, 2005.

LOPES, Francisco. **Deputado Federal Chico Lopes**: depoimento [2010]. Entrevistador: Fco. Edilberto Menezes Machado Neto. Fortaleza, 2010. Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2005.

MELO, Marcus. **Emendas Parlamentares**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MICELI, Sergio (org.). **O Que Ler na Ciência Social Brasileira – 1970-1995**: Ciência Política. Vol. 3. São Paulo: Sumaré/ANPOCS/ CAPES, 1999.

MONTENEGRO, Abelardo. **Os Partidos Políticos do Ceará**. Fortaleza: Edições UFC, 1980.

NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2009.

OLIVEIRA, Francisco Roberto S. de. A redemocratização e a política partidária cearense. In: SOUZA, Simone (coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994. p. 391-403.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 Nov 2006.

PARENTE, Francisco Josênio C. **A Fé e a Razão na Política**: conservadorismo e modernidade das elites cearenses. Fortaleza: Edições UFC/Edições UVA, 2000.

_____. Os partidos políticos e a democracia: uma reflexão a partir do caso cearense. In: AGUIAR, Odílio A.; BATISTA, José E.; PINHEIRO, Joceny. **Olhares Contemporâneos**: cenas do mundo em discussão na universidade. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001. p. 210-219.

SAMPAIO, Daniel. Arnon substitui Inácio na Coordenação da Bancada. **O Povo**, Fortaleza, 09 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/opovo/politica/779619.html>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

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

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (org.). **Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SCHMITT, Rogério. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005.

SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SENADO FEDERAL. **Portal Orçamento**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 10 jul. 2010.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa e Ômega, 1983.

SOUZA, Simone (coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994.

TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003 (versão digital).

_____. Prefácio à Edição Brasileira. In: MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2005.

VIANA, Luiz Werneck. A crise republicana e o estado de exceção. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, vol. 37, p. 18-23, out. 2005.

WALDSCHMIDT, Hardy. **A questão da verticalização das coalizões**. s/d. Disponível em: <<http://www.tre-ms.gov.br/noticias/noticia907.html>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

ANEXO – LEVANTAMENTO DAS BANCADAS FEDERAIS NO CEARÁ – 1986-2006

ELEIÇÕES 1986

INSTÂNCIA	NOME	COLIGAÇÃO
GOVERNO FEDERAL	José Sarney	PMDB
GOVERNO ESTADUAL	Tasso Jereissati	PMDB/PDC/PCB/PC do B

48ª Legislatura – 1987-1990		
Partido	Nº de parlamentares	%
PMDB	12	54,55%
PFL	06	27,27%
PDS	03	13,64%
PDT	01	4,55%

NOME	PARTIDO
Ubiratan Aguiar	PMDB
Raimundo Bezerra	PMDB
Paes de Andrade	PMDB
Osmundo Rebouças	PMDB
Moysés Pimentel	PMDB
Mauro Sampaio	PMDB
Manuel Viana	PMDB
Gidel Dantas	PMDB
Firmo de Castro	PMDB
Exedito Machado	PMDB
Carlos Benevides	PMDB
Bezerra de Melo	PMDB
Orlando Bezerra	PFL
Luis Marques	PFL
Lúcio Alcântara	PFL
José Lins	PFL
Jorge Furtado	PFL
Etevaldo Nogueira Lima	PDS
César Cals Neto	PDS
Carlos Virgílio	PDS
Aécio de Borba	PDS
Moema São Thiago	PDT

ELEIÇÕES 1990

INSTÂNCIA	NOME	COLIGAÇÃO
GOVERNO FEDERAL	Fernando Collor	PRN/PSC
GOVERNO ESTADUAL	Ciro Gomes	PDT/PDC/PSDB

49ª Legislatura – 1991-1994		
Partido	Nº de parlamentares	%
PSDB	07	31,82%
PMDB	04	18,18%
PDS	03	13,64%
PFL	02	9,09%
PSB	02	9,09%
PDT	02	9,09%
PDC	01	4,55%
PPB	01	4,55%

NOME	PARTIDO
Ernani Viana	PSDB
Jackson Pereira	PSDB
Luiz Pontes	PSDB
Marco Penaforte	PSDB
Sérgio Machado	PSDB
Ubiratan Aguiar	PSDB
Vicente Fialho	PSDB
Carlos Benevides	PMDB
Gonzaga Mota	PMDB
Mauro Sampaio	PMDB
Pinheiro Landim	PMDB
Aécio de Borba	PDS
Carlos Virgílio	PDS
Etevaldo Nogueira Lima	PDS
Edson Silva	PDT
Luiz Prata Girão	PDT
Antônio dos Santos	PFL
Orlando Bezerra	PFL
Ariosto Holanda	PSB
Maria Luiza	PSB
Moroni Torgan	PDC
Zé Linhares	PPB

ELEIÇÕES 1994

INSTÂNCIA	NOME	COLIGAÇÃO
GOVERNO FEDERAL	Fernando Henrique Cardoso	PSDB/PFL/PTB
GOVERNO ESTADUAL	Tasso Jereissati	PDT/PTB/PSDB

50ª Legislatura – 1995-1998		
Partido	Nº de parlamentares	%
PSDB	10	45,45%
PMDB	05	22,73%
PFL	02	9,09%
PPB	02	9,09%
PC do B	01	4,55%
PPS	01	4,55%
PT	01	4,55%

NOME	PARTIDO
Antônio Balhmann	PSDB
Arnon Bezerra	PSDB
Firmino de Castro	PSDB
Jackson Pereira	PSDB
Marcelo Teixeira	PSDB
Nelson Otoch	PSDB
Pimentel Gomes	PSDB
Rommel Feijó	PSDB
Ubiratan Aguiar	PSDB
Vicente Arruda	PSDB
Aníbal Gomes	PMDB
Gonzaga Mota	PMDB
Paes de Andrade	PMDB
Pinheiro Landim	PMDB
Zé Gerardo	PMDB
Edson Queiroz Filho	PPB
Zé Linhares	PPB
Antônio dos Santos	PFL
Roberto Pessoa	PFL
Inácio Arruda	PC do B
Leônidas Cristino	PPS
Pimentel	PT

ELEIÇÕES 1998

INSTÂNCIA	NOME	COLIGAÇÃO
GOVERNO FEDERAL	Fernando Henrique Cardoso	PSDB/PMDB/PFL/PPB e PTB
GOVERNO ESTADUAL	Tasso Jereissati	PPB/PTB/PPS/PSD/PSDB

51ª Legislatura – 1999-2002		
Partido	Nº de parlamentares	%
PSDB	10	45,45%
PMDB	05	22,73%
PFL	02	9,09%
PC do B	01	4,55%
PL	01	4,55%
PPB	01	4,55%
PSB	01	4,55%
PT	01	4,55%

NOME	PARTIDO
Adolfo Marinho	PSDB
Ariosto Holanda	PSDB
Arnon Bezerra	PSDB
Chiquinho Feitosa	PSDB
Leo Alcântara	PSDB
Manoel Salviano	PSDB
Raimundo Gomes de Matos	PSDB
Rommel Feijó	PSDB
Ubiratan Aguiar	PSDB
Vicente Arruda	PSDB
Aníbal Gomes	PMDB
Antônio Cambraia	PMDB
Eunício Oliveira	PMDB
Marcelo Teixeira	PMDB
Pinheiro Landim	PMDB
Moroni Torgan	PFL
Roberto Pessoa	PFL
Inácio Arruda	PC do B
Almeida Lima	PL
Zé Linhares	PPB
Sérgio Novais	PSB
José Pimentel	PT

ELEIÇÕES 2002

INSTÂNCIA	NOME	COLIGAÇÃO
GOVERNO FEDERAL	Lula	PT/PL/PC do B/PMN/PTB
GOVERNO ESTADUAL	Lúcio Alcântara	PSDB/PPB/PSD/PV

52ª Legislatura – 2003-2006		
Partido	Nº de parlamentares	%
PSDB	07	31,82%
PMDB	06	27,27%
PFL	02	9,09%
PL	02	9,09%
PT	02	9,09%
PC do B	01	4,55%
PPB	01	4,55%
PPS	01	4,55%

NOME	PARTIDO
Ariosto Holanda	PSDB
Arnon Bezerra	PSDB
Bismarck Maia	PSDB
Leo Alcântara	PSDB
Raimundo Gomes de Matos	PSDB
Rommel Feijó	PSDB
Vicente Arruda	PSDB
Aníbal Gomes	PMDB
Antônio Cambraia	PMDB
Eunício Oliveira	PMDB
Marcelo Teixeira	PMDB
Pinheiro Landim	PMDB
Zé Gerardo	PMDB
Moroni Torgan	PFL
Roberto Pessoa	PFL
Almeida Lima	PL
Pedro Ribeiro Filho	PL
José Pimentel	PT
João Alfredo	PT
Inácio Arruda	PC do B
Zé Linhares	PPB
Leônidas Cristino	PPS

ELEIÇÕES 2006

INSTÂNCIA	NOME	COLIGAÇÃO
GOVERNO FEDERAL	Lula	PT/PRB/PC do B
GOVERNO ESTADUAL	Cid Gomes	PSB/PT/PC do B/PMDB/PRB/PP/PHS/PMN/PV

53ª Legislatura – 2007-2010		
Partido	Nº de parlamentares	%
PMDB	06	27,27%
PSDB	05	22,73%
PT	04	18,18%
PP	02	9,09%
PSB	02	9,09%
PC do B	01	4,55%
PL	01	4,55%
PTB	01	4,55%

NOME	PARTIDO
Aníbal Gomes	PMDB
Eunício Oliveira	PMDB
Flávio Bezerra	PMDB
Mauro Benevides	PMDB
Paulo Henrique Lustosa	PMDB
Zé Gerardo	PMDB
Leo Alcântara	PSDB
Manoel Salviano	PSDB
Marcelo Teixeira	PSDB
Raimundo Gomes de Matos	PSDB
Vicente Arruda	PSDB
Eudes Xavier	PT
José Guimarães	PT
José Pimentel	PT
Zé Airton	PT
Eugênio Rabelo	PP
Zé Linhares	PP
Ariosto Holanda	PSB
Ciro Gomes	PSB
Chico Lopes	PC do B
Gorete Pereira	PL
Arnon Bezerra	PTB

Fonte: dados disponíveis no *site* do TRE-CE (<<http://www.tre-ce.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2009).

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)