

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de pós-graduação em Ciência Política**

**Julio Cesar Guimarães de Paula**

**UNILATERALISMO DO EXECUTIVO NO NÍVEL SUBNACIONAL DE  
GOVERNO**

**Belo Horizonte**  
**2024**

**Julio Cesar Guimarães de Paula**

**UNILATERALISMO DO EXECUTIVO NO NÍVEL SUBNACIONAL DE  
GOVERNO**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-  
graduação em Ciência Política da  
Universidade Federal de Minas Gerais  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Doutor em Ciência Política.**

**Orientador: Prof. Dr. Manoel  
Leonardo Santos**

**Belo Horizonte  
2024**

320 Paula, Júlio César Guimarães de.  
P324u Unilateralismo do executivo no nível subnacional de  
2024 governo [manuscrito] / Júlio César Guimarães de Paula. -  
2024.  
151 f. : il.  
Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.  
  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia.  
  
1.Ciência política – Teses. 2. Poder executivo – Teses.  
3. Poder legislativo – Teses. 4.Delegação administrativa –  
Teses. I.Santos, Manoel Leonardo. II.Universidade Federal  
de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
III.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

## ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

### ATA 13ª/2024 DA DEFESA DA TESE DO ALUNO JULIO CESAR GUIMARÃES DE PAULA

Realizou-se, no dia 01 de agosto de 2024, às 09:00 horas, na Sala 3025, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada "Unilateralismo do Executivo no Nível Subnacional de Governo", elaborada e apresentada por JULIO CESAR GUIMARÃES DE PAULA - número de registro 2020678858, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Simone Diniz (UFSCAR), Prof. Guilherme Wagner Ribeiro (PUC Minas) - Videoconferência, Prof. Paulo Magalhães Araújo (UFES), Prof. Rafael Câmara de Melo (DCP/UFMG). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 01 de agosto de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 01/08/2024, às 12:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Magalhães Araujo, Usuário Externo**, em 01/08/2024, às 13:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Simone Diniz, Usuária Externa**, em 01/08/2024, às 13:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Câmara de Melo, Professor Magistério Superior-Substituto**, em 06/08/2024, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Wagner Ribeiro, Usuário Externo**, em 09/08/2024, às 22:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3395935** e o código CRC **164221EC**.

*Para Suellen e Lara,  
amores eternos!*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos e todas que tornaram esta jornada possível. Primeiramente, agradeço ao meu orientado Manoel Santos que me acompanha desde o mestrado, e nos momentos difíceis desse percurso sempre esteve comigo. Suas contribuições foram inestimáveis e sua dedicação inspiradora.

Aos meus familiares, especialmente aos meus pais, Sirlene e Julio que como professores da educação básica me ensinaram o valor da educação. A minha sogra, Mirian e ao meu sogro, Luiz Carlos, eles me ajudaram imensamente na compatibilização entre a paternidade e a pesquisa. Essa tese é muito deles Sua confiança e amor me deram a força necessária para superar os desafios.

Agradeço a Universidade Pública em nome o secretário do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, a presença do Alessandro nessa trajetória foi essencial, para a sua conclusão. Sem ele não chegaria até aqui.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão à minha querida esposa, Suellen e à minha amada filha, Lara. Vocês foram minhas fontes de inspiração e motivação ao longo desta jornada desafiadora.

À minha esposa, agradeço por seu amor, paciência e compreensão infinitos. Seu apoio incondicional e encorajamento constante foram essenciais para que eu pudesse alcançar este objetivo. Obrigado por acreditar em mim, mesmo nos momentos mais difíceis. Desde o namoro Suellen me ensinou que unilateralismo, não é um bom caminho. Não sei se aprendi, mas com ela me tornei melhor. E com isso veio a Lara, sua alegria e sorrisos iluminaram meus dias e me deram força para continuar. Você é uma lembrança constante do que é realmente importante na vida, minha filha.

Esta conquista é tanto de vocês quanto minha. Obrigado por estarem ao meu lado e por serem meu alicerce. Amo vocês imensamente.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os fundamentos da relação Executivo/Legislativo em Minas Gerais entre os anos de 1991 a 2022. Os dados apontam para um processo mais conflituoso na relação entre os poderes com quedas nas taxas de sucesso e dominância do Executivo, a partir de 2015. Nesse sentido, a hipótese principal do trabalho é que o aumento do conflito entre os poderes, gerou o robustecimento das ações unilaterais dos governadores. Ou seja, a arena administrativa, *locus* desse unilateralismo se torna mais saliente e se constituiu uma alternativa de *policy-making* relevante. Paralelamente o Legislativo hipertrofia suas estruturas informacionais e de controle às ações do Executivo. Nesse sentido, a questão central da tese é, quais variáveis e dimensões analíticas nos ajudam no entendimento desse cenário. As análises contidas nas páginas que se seguem demonstram boa adequabilidade dos dados a teoria desenvolvida na tese. Assim, os modelos bayesianos de Poisson estimados atestam não apenas o efeito positivo do aumento do conflito legislativo, na edição de atos normativos infralegais pelo poder Executivo. Como também, o efeito positivo destes atos, no acionamento das estruturas informacionais do legislativo mineiro.

Palavras-chave: Unilateralismo; Executivo/Legislativo; Teoria Informacional

## ABSTRACT

The present work aims to analyze the foundations of the Executive/Legislative relationship in Minas Gerais between the years 1991 to 2022. The data point to a more conflictual process in the relationship between the powers with drops in success rates and dominance of the Executive, the from 2015. In this sense, the main hypothesis of the work is that the increase in conflict between the powers generated the strengthening of unilateral actions by governors. In other words, an administrative arena, the locus of this unilateralism, becomes more prominent and constitutes a relevant policy formulation alternative. At the same time, the Legislative branch hypertrophies its informational and control structures over the Executive's actions. In this sense, the central question of the thesis is which variables and analytical dimensions help us understand this scenario. The analyzes contained in the following pages demonstrate good adequacy of the data to the theory developed in the thesis. Thus, the estimated Bayesian Poisson models attest not only to the positive effect of the increase in legislative conflict on the issuance of infra-legal normative acts by the Executive branch. As well as the positive effect of these acts, in activating the informational structures of Minas Gerais legislation.

Keywords: Unilateralism; Executive/Legislative; Informational Theory



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Atos Normativos Infralégais .....	16
Figura 2: Sucesso legislativo dos Governadores .....	18
Figura 3: Dominância legislativa dos Governadores.....	19
Figura 4: Distribuição dos Atos Normativos entre os períodos.....	21
Figura 5: Distribuição da Taxa de Sucesso entre os períodos .....	22
Figura 6: Distribuição da Taxa de Dominância entre os períodos.....	22
Figura 7: Teste de Necessidade – Unilateralismo*~Dominância .....	43
Figura 8: Teste de Necessidade – Unilateralismo*~Sucesso.....	44
Figura 9: Teste de Necessidade – Unilateralismo*~Bloco .....	44
Figura 10: Teste de Necessidade – Unilateralismo*~Presidente.....	45
Figura 11: Teste de Suficiência – (~Dominância*Unilateralismo).....	46
Figura 12: Teste de Suficiência – (~Sucesso*Unilateralismo).....	47
Figura 13: Teste de Suficiência – (~Bloco*Unilateralismo) .....	47
Figura 14: Teste de Suficiência – (~Presidente*Unilateralismo) .....	48
Figura 15: Requerimentos de informações solicitados.....	56
Figura 16: Solicitação de requerimentos de informações pelas comissões.....	59
Figura 17: Distribuição dos requerimentos de informações.....	61
Figura 18: Distribuição dos requerimentos de informações (Comissões).....	62
Figura 19: Posterior Predictive Check – Tabela 11 - Modelo 4.....	67
Figura 20: Composição das comissões permanentes.....	83
Figura 21: Total de atos normativos editados pelos secretários de estado .....	86
Figura 22: Total de atos editados pelas secretarias (2019 a 2022) .....	87
Figura 23: Distribuição dos caracteres entre os períodos analisados .....	90
Figura 24: Tópicos Relevantes - Delegação .....	93
Figura 25: Tópicos Relevantes - Reversão .....	93
Figura 26: Conexão entre os tópicos – Delegação (2019 – 2020).....	95
Figura 27: Conexão entre os tópicos – Reversão (2021 – 2022).....	96
Figura 28: Investimento Per Capita Minas Gerais (1991 a 2018).....	120
Figura 29: Trajetória da dívida .....	120
Figura 30: Trajetória dos gastos .....	121
Figura 31: Despesas com pessoal .....	121
Figura 32: Teste e-valor .....	122
Figura 33: e-valor - Atos Normativos.....	122
Figura 34: e-valor - Sucesso .....	123
Figura 35: e-valor - Dominância .....	123
Figura 36: e-valor – Requerimentos .....	124
Figura 37: e-valor – Requerimentos comissões.....	124
Figura 38: Posterior Predictive Check – Tabela 4 - Modelo 4 .....	125

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Governadores (1991-2020) .....	30
Tabela 2: Blocos governistas/maioria ALMG (1991-2020) .....	37
Tabela 3: Definição Institucional dos Atos Normativos - Minas Gerais .....	15
Tabela 4: Atos Normativos editados pelas secretárias (1991 – 2022) .....	17
Tabela 6: Dominância e Sucesso por mandato .....	19
Tabela 7: Estatísticas descritivas .....	21
Tabela 8: Sinal esperado das variáveis independentes .....	27
Tabela 9: Estatísticas descritivas .....	28
Tabela 10: Regressão de Poisson - Atos Normativos (1991 – 2022).....	30
Tabela 11: Tipos de calibração da condição resultado (atos normativos).....	35
Tabela 12: Calibração da condição resultado (atos normativos) .....	36
Tabela 13: Tipos de calibração da condição 1 (Dominância).....	37
Tabela 14: Calibração da condição 1 (Dominância).....	37
Tabela 15: Tipos de calibração da condição 2 (Sucesso).....	38
Tabela 16: Calibração da condição 2 (Sucesso) .....	39
Tabela 17: Tipos de calibração da condição 3 (Bloco).....	39
Tabela 18: Calibração da condição 3 (Bloco).....	40
Tabela 19: Calibração da condição 4 (Presidente).....	41
Tabela 20: Resultados das calibrações – Resultado e Condições.....	41
Tabela 21: Tabela Verdade 1 .....	49
Tabela 22: Tabela Verdade 2 .....	51
Tabela 23: Requerimentos de informações – aprovados e arquivados .....	57
Tabela 24: Estatísticas descritivas .....	61
Tabela 25: Sinal esperado das variáveis independentes .....	64
Tabela 26: Estatísticas descritivas .....	65
Tabela 27: Regressão de Poisson – Requerimentos (1991 – 2022).....	66
Tabela 28: Primeiro gabinete de Romeu Zema .....	78
Tabela 29: Blocos ALMG 2019.....	79
Tabela 30: Organograma Fiscaliza Mais .....	81
Tabela 31: Composição da Mesa 19º legislatura .....	84
Tabela 32: Presidentes da ALMG (1991 – 2022) .....	109
Tabela 33: Projetos Lei - apresentados e aprovados pelos governadores.....	110
Tabela 34: Minoria ALMG (1991-2020).....	111
Tabela 35: Representação Partidária e NEP ALMG.....	112
Tabela 36: Tipos de Atos Normativos (1991 – 2022).....	113
Tabela 37: Atos normativos por área de política pública – Hélio Garcia .....	114
Tabela 38: Atos normativos por área de política pública – Eduardo Azeredo.....	114
Tabela 39: Atos normativos por área de política pública – Itamar Franco .....	115
Tabela 40: Atos normativos por área de política pública – Aécio Neves I.....	115
Tabela 41: Atos normativos por área de política pública – Aécio Neves II.....	116
Tabela 42: Atos normativos por área de política pública – Anastasia I.....	116
Tabela 43: Atos normativos por área de política pública – Anastasia II.....	117
Tabela 44: Atos normativos por área de política pública – Alberto Pinto .....	118
Tabela 45: Atos normativos por área de política pública – Fernando Pimentel .....	118
Tabela 46: Atos normativos por área de política pública – Romeu Zema.....	119

Tabela 48: Requerimentos para órgãos do Executivo (2019).....	126
Tabela 49: Requerimentos para órgãos do Executivo (2020).....	127
Tabela 50: Requerimentos para órgãos do Executivo (2021).....	127
Tabela 51: Composição das Comissões Permanentes – Biênio 2019 e 2020.....	128
Tabela 52: Composição das Comissões Permanentes – Biênio 2021 e 2022.....	129

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais

DEM: Democratas

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PAN: Partido dos Aposentados da Nação

PC do B: Partido Comunista do Brasil

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PFL: Partido da Frente Liberal

PHS: Partido Humanista da Solidariedade

PL: Partido Liberal

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN: Partido da Mobilização Nacional

PP: Partido Progressista

PPB: Partido Progressista Brasileiro

PPS: Partido Popular Socialista

PR: Partido da República

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PRN: Partido da Reconstrução Nacional

PROS: Partido Republicano da Ordem Social

PRS: Partido das Reformas Sociais

PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSC: Partido Social Cristão

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC: Partido Social Democrata Cristão

PSL: Partido Social Liberal

PST: Partido Social Trabalhista

PT do B: Partido Trabalhista do Brasil

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PTN: Partido Trabalhista Nacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1: A TEORIA E O CASO .....</b>	<b>20</b>
1.1 O unilateralismo: entre a força institucional e a debilidade política .....	21
1.2 Unilateralismo na arena administrativa .....	23
1.3 Do pacto homologatório ao “estado administrativo” .....	25
1.4 O processo legislativo nos estados .....	28
1.5 Crise fiscal e mudança política em Minas Gerais .....	29
1.6 Resumo .....	32
<b>CAPÍTULO 2: UM MODELO EXPLICATIVO PARA O UNILATERALISMO NO NÍVEL SUBNACIONAL BRASILEIRO .....</b>	<b>34</b>
2.1 Unilateralismo e formação de blocos parlamentares em Minas Gerais.....	34
2.2. Evidencias sobre a adoção do unilateralismo .....	15
2.3 Dois períodos distintos .....	20
2.4 Um modelo para testar hipóteses rivais .....	24
2.4.1 <i>Hipóteses</i> .....	24
2.4.2 <i>Mensuração das variáveis</i> .....	27
2.5 A inferência Bayesiana .....	28
2.6 Considerações finais .....	30
<b>CAPÍTULO 3: AS CONFIGURAÇÕES CAUSAIS DO UNILATERALISMO.....</b>	<b>32</b>
3.1 Análise Qualitativa Comparativa.....	32
3.2 O modelo: conjuntos e condições.....	33
3.3. Calibração .....	34
3.4. Testes .....	42
3.4.1 <i>Teste de necessidade</i> .....	42
3.4.2 <i>Teste de suficiência</i> .....	45
3.5. Tabela verdade: unilateralismo .....	48
3.6 Minimização booleana: unilateralismo .....	50
3.7. Tabela verdade: ~unilateralismo .....	50
3.8 Consideração finais.....	51
<b>CAPÍTULO 4: UNILATERALISMO E ASSIMETRIA INFORMACIONAL.....</b>	<b>53</b>
4.1 Estudos legislativos e teoria informacional .....	54
4.2. Os Requerimentos de Informações na ALMG .....	55
4.3 Dois períodos distintos .....	60
4.4 Hipóteses .....	63

4.5. Mensuração das variáveis.....	64
4.6 Método.....	65
4.7 Considerações finais.....	67
<b>CAPÍTULO 5: UNILATERALISMO E DELEGAÇÃO .....</b>	<b>69</b>
5.1 Reversão da delegação.....	69
5.2 Delegação e instituições políticas.....	70
5.3 A delegação e seus dilemas.....	73
5.4 O controle sobre o Executivo .....	74
5.5 O governo Zema e a relação Executivo/Legislativo.....	76
5.4.1 <i>O gabinete</i> .....	77
5.4.2 <i>Os blocos parlamentares</i> .....	78
5.4.3 <i>Mudança institucional: Autonomia e fiscalização</i> .....	80
5.4.4 <i>As comissões</i> .....	82
5.4.5 <i>A Mesa</i> .....	83
5.5 Delegação e atos normativos .....	85
5.5.1 <i>As permanências</i> .....	86
5.6 Considerações finais .....	97
<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>99</b>
6.1 Uma agenda pesquisa .....	102
6.1.1 <i>Os determinantes do unilateralismo</i> .....	102
6.1.2 <i>Os efeitos do Unilateralismo</i> .....	103
6.1.3 <i>Estudos comparados</i> .....	103
6.1.4 <i>Perspectivas teóricas e metodológicas</i> .....	103
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>104</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>109</b>
Anexo 1 .....	109
<i>Anexo 1.1 – Arena Legislativa</i> .....	109
<i>Anexo 1.2 – Arena Administrativa</i> .....	113
<i>Anexo 1.3 – Variáveis econômicas</i> .....	120
<i>Anexo 1.4 – Gráficos e-valor</i> .....	122
<i>Anexo 1.5 - Posterior Predictive Check</i> .....	125
Anexo 2 .....	126

## INTRODUÇÃO

A interação entre o Executivo e o Legislativo é um aspecto essencial da governança democrática. Em Minas Gerais, o período de 1991 a 2022 foi marcado por uma série de mudanças políticas, econômicas e sociais que influenciaram profundamente a dinâmica entre os governadores e o parlamento. O ponto alto dessas transformações foi o processo de impeachment do então governador Fernando Pimentel (PT). O processo teve início com a apresentação de uma denúncia formal à Assembleia. A denúncia foi analisada por uma comissão especial, responsável por investigar as acusações e emitir um parecer sobre a admissibilidade do processo. Após a aprovação do parecer pela maioria simples dos membros da comissão, o processo seguiu para votação em plenário. Em nota, o Executivo estadual se manifestou sobre o pedido de impeachment e afirmou que “o governo de Minas viu com estranheza a aceitação do pedido de impeachment, inconsistente e sem sustentação jurídica, mas reconhece esta como uma prerrogativa dos parlamentares mineiros”.

O ineditismo do processo de impeachment de Pimentel (PT) marca um o ponto de inflexão na política mineira. A partir de então o Executivo ressignificou suas ações e o Legislativo se empoderou, o fato coloca a relação entre os poderes em outro patamar. Romeu Zema (NOVO), o sucessor de Pimentel (PT), também teve os seus percalços com o legislativo. Sem a construção de um apoio formal no parlamento, Zema (NOVO) enfrentou resistência significativa ao tentar implementar suas reformas e ajustes fiscais. As propostas de privatização e a reforma administrativa foram importantes pontos de tensão.

Assim, a tese tem como objetivo analisar os fundamentos da relação Executivo/Legislativo entre os anos de 1991 a 2022. Com especial atenção para o processo de esgarçamento da relação entre os poderes ocorrido a partir de 2015. Esse período marca uma ruptura importante no padrão de recrutamento político, com a chegada pela primeira vez da esquerda ao poder. No pleito subsequente, a vitória de um outsider com discurso liberalizante marca tal ruptura. Paralelamente o estado vive a maior crise fiscal de sua história com um aumento exponencial de sua dívida pública, com efeitos diretos na produção de políticas públicas. Claramente esses aspectos redefiniram a institucionalidade política do estado.

O que se percebe é que essa nova institucionalidade passa por uma mudança estratégica do chefe do executivo na sua relação com o legislativo, que passa a ser marcada pelo crescimento das publicações de atos normativos infralegais. Esses atos, de responsabilidade exclusiva do poder Executivo estadual, marcam o robustecimento da arena administrativa na condução das políticas públicas. Assim, por que as ações unilaterais do Executivo estadual ganharam importância nos últimos anos em Minas Gerais? O recrudescimento da arena administrativa pode ser entendido do ponto de vista teórico como fortalecimento das ações unilaterais dos governadores. Já que a edição de atos normativos passa ao largo do parlamento, eles são ações discricionárias dos secretários de estado.

As ações unilaterais dos chefes do Executivo receberam bastante atenção da literatura especializada, especialmente na arena legislativa. O trabalho de Shugart e Carey (1992) funda essa perspectiva. Segundo os autores, quando os presidentes possuem menos poderes legislativos, eles tendem a depender mais do Legislativo para aprovar sua agenda. Isso cria um incentivo para negociações e compromissos, resultando em um relacionamento mais cooperativo e interdependente. Já presidentes que possuem muitos poderes institucionais, como a capacidade de emitir decretos ou controlar a pauta legislativa, tendem a agir de forma mais unilateral. Eles têm menos necessidade de negociar com o Legislativo e podem tentar impor sua vontade, o que pode levar a um padrão de relacionamento mais conflituoso entre os poderes.

Alemán e Navia (2009), por sua vez, investigam como as variações nos poderes executivos em diferentes sistemas políticos afetam a capacidade do presidente de implementar suas agendas legislativas. Essa análise mostra que a força institucional do presidente é crucial para determinar sua influência no processo legislativo. Figueiredo e Limongi (1999) se concentram na centralização do poder legislativo brasileiro e como as regras institucionais fortalecem o papel do presidente na definição da agenda legislativa. Eles argumentam que a estruturação do sistema legislativo brasileiro, com lideranças partidárias fortes, facilita a coordenação entre o Executivo e o Legislativo, permitindo que o presidente tenha um papel central na formulação da agenda política. Negretto (2004) explora a edição de decretos com força de lei como uma prerrogativa importante que permite aos presidentes implementar políticas sem a necessidade de aprovação



legislativa. Esta capacidade confere ao presidente um poder significativo para moldar a política de acordo com suas preferências ideais.

Essas explicações institucionais destacam que os poderes formais dos presidentes, como a capacidade de emitir decretos, vetar leis, e convocar o Legislativo para sessões extraordinárias, são ferramentas poderosas que moldam a influência do Executivo no processo legislativo. A edição de normativas com força de lei é especialmente importante, pois permite que o presidente implemente políticas de maneira mais direta sem a necessidade de negociação com o Legislativo.

No nível subnacional brasileiro esse ponto foi discutido pelo trabalho de Ricci e Tomio (2012). Os autores analisam a utilização das medidas provisórias nos estados da federação. As medidas provisórias não são disseminadas no nível subnacional, apenas seis estados apresentam esse desenho institucional (Santa Catarina, Acre, Tocantins, Maranhão, Paraíba e Piauí). Além disso, os governadores, ao contrário dos presidentes, tendem a dar pouca relevância às MPs, fato que sugere que a dinâmica do poder executivo nos estados difere significativamente da do governo federal. Segundo os autores, os governadores, mesmo sem o uso de MPs ou decretos estaduais, já possuem uma influência substancial sobre a agenda legislativa em seus estados. Isso se deve a diversos fatores, incluindo a estrutura da política estadual, a natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo, e a configuração institucional que, em muitos casos, pode ser mais centralizada em torno do governador.

Contudo, a organização federativa brasileira passou por um processo de ressignificação. Nesse contexto, duas dimensões merecem destaque. A primeira é a agenda fiscalista, que focou no ajuste fiscal, controle do endividamento dos entes federativos, e privatizações de estatais e bancos estaduais. A segunda centrou-se na formatação da oferta e financiamento das políticas públicas. Ao longo dos anos 2000, políticas voltadas para a universalização do acesso à saúde e educação, combate à pobreza por meio de programas de transferência condicionada de renda e fortalecimento das políticas de assistência social foram intensificadas.

No entanto, esse processo teve a União e os municípios como protagonistas, relegando aos estados a um papel secundário, conforme observado por Souza (2010). Tomio e Ricci

(2018) corroboram essa visão, destacando que a agenda legislativa do executivo estadual é institucionalmente limitada, o que acentua o caráter administrativo da função de governador, em vez de um papel mais proeminente na formulação legislativa.

Paralelamente, o Legislativo se empodera, no caso da ALMG o que se vê é que é uma hipertrofia dos mecanismos informacionais, especialmente a solicitação de requerimentos de informações junto a autoridades do poder Executivo, além da instituição do orçamento impositivo e do Assembleia Fiscaliza, instrumento destinado ao escrutínio das ações do Executivo, via convocação de seus membros, especialmente os secretários de estado. Nesse sentido, os custos de transação da arena legislativa se ampliam e a governança da relação com o parlamento se torna mais custosa.

Assim, como forma de ampliar a latitude de sua atuação e contornar os possíveis percalços no legislativo, o Executivo torna a arena administrativa mais saliente. É notório que a arena administrativa possibilita uma ação mais residual, menos ampla do que a obtida via processo legislativo. Contudo, dada as características institucionais dos estados da federação a arena administrativa pode se tornar uma interessante arena de *policy-making*.

Essa é a motivação da tese, entender em quais circunstância a arena administrativa se torna relevante e como se deu esse processo ao longo do período analisado. Para isso, o estudo proposto aponta para um marco temporal extenso, que se inicia em 15 de março de 1991, com a posse do primeiro governador eleito após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, e vai até 2022, ano do último governador com mandato completo. Esse marco temporal é importante para análise, pois permite captar as mudanças políticas e institucionais ocorridas ao longo da Nova República.

A tese está organizada da seguinte forma, além da presente introdução em cinco capítulos. O primeiro, de cunho normativo, tem como foco conectar a teoria sobre o unilateralismo do Executivo, tanto nas arenas legislativa quanto na administrativa, ao caso Minas Gerais. O segundo capítulo, constrói um modelo empírico e teórico para o unilateralismo no nível subnacional brasileiro e cria as bases para o teste da proposição em outros cenários e contextos. O capítulo três apresenta as configurações causais do unilateralismo, dada a relevância do período entre 2015 a 2022. O capítulo tem como objetivo caracterizar esse

período, estabelecendo as condições que o definem e como elas contribuem para o resultado de interesse, o unilateralismo. No capítulo quatro construo um modelo que conecta o recrudescimento das ações de fiscalização da ALMG, especialmente a solicitação dos requerimentos de informações à autoridades poder Executivo, ao aumento do número da edição de atos normativos pelos estruturas do poder Executivo. No capítulo 5, discuto os efeitos da reversão da delegação do Legislativo ao Executivo, no que tange a edição de atos normativos, e quais suas implicações para o entendimento das relações entre os poderes, como também na governança interna das ações do Executivo. Por fim, são apresentadas as configurações considerações finais e as perspectivas para uma agenda de pesquisa futura.

## CAPÍTULO 1: A TEORIA E O CASO

Como entender o desempenho legislativo dos chefes do poder Executivo? O trabalho de Alemán e Tsebelis (2016) fornece uma chave analítica abrangente para a análise das dimensões que influenciam o desempenho legislativo do presidente. Os autores categorizam as explicações em: institucionais, partidárias e posicionais. Essas abordagens são complementares e nos ajudam a compreender de forma mais ampla como diferentes fatores interagem no processo decisório.

As explicações institucionais enfatizam os poderes formais dos chefes do poder Executivo, como a capacidade de emitir decretos, vetar leis e convocar o legislativo para sessões extraordinárias. Esses poderes estruturais e legais moldam a influência do presidente no processo legislativo. Assim, as variações nos poderes executivos entre diferentes sistemas políticos influenciam a capacidade de o presidente promulgar suas agendas legislativas. Outros trabalhos também fazem uso das explicações institucionais, Figueiredo e Limongi (1999) focam na centralização do poder legislativo no Brasil e como as regras institucionais fortalecem o papel do presidente na definição da agenda legislativa. Carey e Shugart (1998) e Negretto (2004) destacam como a edição de decretos com força de lei confere ao presidente a capacidade de implementar políticas sem a necessidade de aprovação legislativa. Essa ferramenta é poderosa, pois permite ao chefe do Executivo aproximar a política adotada da sua preferência ideal. Nesses cenários a reversão legislativa é mais custosa já que a mudança do *status quo* já ocorrerá (Carey e Shugart, 1998). Para Mainwaring e Shugart (1997) e Cox e Morgenstern (2002), existe uma relação positiva entre a fraqueza política do Executivo e o uso mais intenso de poderes constitucionais unilaterais. Esses autores evidenciam que os presidentes, ao enfrentarem obstáculos políticos significativos, muitas vezes recorrem a esses poderes institucionais como maneira de avançar em sua agenda, sem depender da negociação ou cooperação com o Legislativo.

As explicações partidárias se concentram na importância do apoio partidário para o sucesso legislativo do presidente. Ter uma coalizão majoritária e disciplinada no legislativo é crucial para a aprovação de sua agenda. Crisp (1997) examina como a disciplina partidária e a organização interna dos partidos influenciam a capacidade de o presidente obter apoio legislativo. Mainwaring (1997) analisa a fragmentação partidária

e a construção de coalizões no contexto latino-americano, mostrando a importância de alianças políticas estáveis para o sucesso do executivo.

As explicações posicionais ou ideológicas destacam a distribuição das preferências dos atores legislativos como um fator determinante no desempenho legislativo do chefe do Executivo. A proximidade ideológica entre o presidente e os legisladores facilita a cooperação e a aprovação de políticas. Krehbiel (1998) introduz o conceito de ator pivotal, sugerindo que a posição ideológica dos legisladores em relação ao *status quo* e às propostas do presidente são cruciais para entender os resultados legislativos. Já Tsebelis (2002), discute como a distribuição das preferências dos atores com poder de veto afeta a viabilidade das propostas presidenciais.

A literatura que se dedica ao estudo do unilateralismo do Executivo o estuda a partir do Legislativo, ou seja, é um unilateralismo balizado pelos paradigmas da relação entre os poderes. Nesse sentido, a produção acadêmica mais canônica sobre o tema tem como foco o unilateralismo do Executivo na arena Legislativa, via edição de decretos ou medidas provisórias. Aqui proponho a análise do unilateralismo na arena administrativa no nível subnacional brasileiro. Contudo, corroboro o diagnóstico de que as explicações para as ações unilaterais estão no diagnóstico de desempenho legislativo do Executivo. Dito de outra forma, as explicações para o unilateralismo do Executivo, seja ele, na arena legislativa ou na arena administrativa tem origem na relação entre os poderes. Assim, faz-se necessário entender o que define os paradigmas da relação entre o Executivo e o Legislativo no nível subnacional brasileiro.

### 1.1 O unilateralismo: entre a força institucional e a debilidade política

O trabalho de Shugart e Carey (1992) se tornou um marco na ciência política moderna e no estudo das relações Executivo/Legislativo. O cerne do trabalho está na contestação a generalização feita por Linz (1994) sobre o presidencialismo. Enquanto Linz argumentava que o presidencialismo, por sua natureza, poderia levar a crises políticas devido à separação rígida de poderes, Shugart e Carey (1992) sugerem que essa crítica não se aplica a todas as presidências, mas especificamente às presidências com amplos poderes legislativos. Segundo os autores, presidentes com menos poderes institucionais são mais propensos a buscar e realizar negociações com o Legislativo para alcançar seus

objetivos políticos. Em contraste, os presidentes que possuem amplos poderes legislativos podem ser mais inclinados a agir de forma unilateral e tentar impor suas próprias vontades sobre o Legislativo. Nesse sentido, nos países onde o presidente detém poderes substanciais para legislar, pode haver um padrão mais conflituoso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. Isso porque o presidente, ao possuir maior autoridade legislativa, pode sentir-se menos incentivado a negociar com o Legislativo e mais tentado a impor suas próprias decisões, levando a uma dinâmica mais conflituosa entre os dois poderes.

Esse modelo conflituoso de relação entre os poderes Executivo e Legislativo se baseia na suposição de que os poderes do presidente podem ser utilizados de forma a confrontar a maioria parlamentar, não estando limitados por essa maioria, devido à sua natureza constitucional. A literatura que trata dos poderes constitucionais, como é o caso das medidas provisórias, sugere que esses poderes são mais frequentemente utilizados por presidentes que não possuem maioria partidária no Congresso. Em outras palavras, quando um Executivo é politicamente fraco, com menor apoio dentro do Congresso ou falta de maioria, é mais propenso a usar esses poderes institucionais de forma unilateral. Isso é visto como uma estratégia para contornar a falta de apoio político e avançar com sua agenda, mesmo sem apoio majoritário no Legislativo.

Segundo Cox e Morgenstern (2002), no presidencialismo latino-americano, assim como nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo desempenha um papel significativo no processo legislativo, os presidentes têm poderes constitucionais que lhes permitem agir de forma unilateral. Esses poderes normalmente se manifestam na capacidade do presidente de emitir decretos com força de lei, que são ordens executivas que têm o peso de lei, mas que são promulgadas sem a necessidade de aprovação direta do Legislativo. Isso permite que o presidente tome medidas rápidas e decisivas em situações de emergência ou quando há a falta de consenso no Congresso.

Os autores se dedicam à elaboração de uma tipologia do presidencialismo latino-americano levando em consideração diversos elementos para classificar o sistema de governo da região. Uma dimensão latente da obra é o nível de apoio que o Executivo possui no Legislativo, a partir daí, os autores elaboraram uma tipologia para os gabinetes, classificando-os: como minoritários, médios ou majoritários. Observam as estratégias

adotadas pelos presidentes e as reações do Legislativo frente a essas estratégias. Essa tipologia visa classificar os diferentes sistemas presidencialistas latino americanos com base nessas combinações. Essa dinâmica de relação entre os poderes, foi sintetizada em quatro dimensões. 1) Presidente imperial e legislativo recalcitrante; 2) Presidente nacionalmente orientado e legislativo paroquial; 3) Presidente de coalizão com legislativo viável e 4) Presidente dominante e legislativo subserviente.

No tipo 1, governos minoritários se deparam com maiorias hostis e adotam mais fortemente ações unilaterais. No tipo 4, os presidentes dominam a agenda e a condução das políticas. Já nos tipos 2 e 3 os presidentes contam com apoio no parlamento, mediante um processo de negociação, ou pela chancela da ação paroquial do mesmo e pela distribuição de cargos na estrutura governativa.

Tanto o trabalho de Carey e Shugart (1992), quanto Cox e Morgenstern (2002) olham para o unilateralismo a partir da relação entre os poderes, com foco na arena legislativa. Ou seja, como as ações unilaterais produzem resultados políticos no parlamento. Aqui também assumo como os autores, que as ações unilaterais também se referenciam na relação entre os poderes, mas destaco outra arena decisória, a arena administrativa. Os estudos sobre o unilateralismo na arena administrativa têm como principal referencial empírico a presidência norte-americana, na chave analítica do que se convencionou chamar de Presidencial Institucional.

## 1.2 Unilateralismo na arena administrativa

O trabalho clássico de Moe (1987) aponta o Poder Executivo como ator central para o entendimento amplo das instituições políticas. Segundo o autor, os presidentes são atores racionais em busca do desenvolvimento de uma reputação como líder político. Para atingir esse objetivo, podem recorrer a duas estratégias: a politização da burocracia e a centralização do Poder Executivo. A politização se refere aos esforços do Executivo em controlar as burocracias, com o objetivo de tornar a estrutura governamental mais responsiva aos anseios do poder central. Já a centralização se refere a robustez institucional das estruturas do poder Executivo (Rudalevige e Lewis; 2005).

Como dito anteriormente, o acúmulo de conhecimento sobre o unilateralismo do Executivo é mais robusto na política norte-americana. Segundo Moe e Howell (1999) as prerrogativas unilaterais dos presidentes estadunidenses não são derivadas de sua natureza formal, mas sim da ambiguidade presente no texto constitucional. Os autores argumentam que, como os limites não são definidos legalmente, os presidentes têm a capacidade, e até mesmo fortes incentivos, para explorar essa ambiguidade e expandir seus próprios poderes. Essa ambiguidade nos contratos institucionais permite que os presidentes tenham uma margem de manobra maior em suas ações unilaterais, já que os limites do seu uso não são claramente definidos.

Nos Estados Unidos, a ação unilateral é examinada pelo uso de ordens executivas, pelos presidentes. Essas ordens são consideradas não apenas instrumentos de controle sobre a burocracia, mas também meios de expansão da capacidade do presidente de legislar sobre políticas substantivas. As ordens executivas são diretivas presidenciais que solicitam ou autorizam ações dentro do próprio Poder Executivo. Através das ordens executivas, o presidente pode organizar e regulamentar o Executivo sem a necessidade de aprovação do Congresso. Nesse sentido, as ordens executivas guardam similaridades importantes com os atos normativos editados pelas estruturas do Poder Executivo Estadual. Contudo, em quais cenários essas ações unilaterais ganham relevância?

A questão central em torno das ações unilaterais do Executivo é se os mesmos empregam tais diretivas para contornar legislaturas hostis ou se agem, até certo ponto, de acordo com as preferências legislativas. Estudos importantes têm demonstrado que os presidentes emitem menos diretivas unilaterais durante períodos de governo dividido (Howell, 2003 e Chiou e Rothenberg, 2014). Nessa literatura, os presidentes buscam alcançar resultados políticos que estejam alinhados às possíveis respostas de outras instituições. Tanto o legislativo como o judiciário têm prerrogativas legais para responder ao exercício do poder unilateral pelos presidentes, e os mesmos, atores racionais antecipariam tais respostas. Assim, o Congresso tem a prerrogativa de aprovar legislações que substituam as diretrizes presidenciais, enquanto os tribunais têm o poder de utilizar a revisão judicial para anular ou invalidar ações unilaterais. Essa abordagem argumenta que presidentes estratégicos antecipam essas respostas institucionais em suas ações unilaterais. Portanto, a decisão do presidente de emitir uma diretriz unilateral está inserida em um processo mais amplo de formulação de políticas que reflete a dinâmica da separação de poderes,



onde as ações do presidente são moldadas pelas possíveis reações e restrições impostas pelo Congresso e pelos tribunais (Chiou e Rothenberg, 2014).

Um outro enfoque teórico aponta as ações unilaterais como um processo de afirmação do poder presidencial, na medida em que os presidentes alcançam resultados políticos que, de outra forma, não seriam possíveis. Essa interpretação é denominada de "*strategic model*" (Deering e Maltzman, 1999) ou "*strong form*" de ação unilateral (Mayer e Price, 2002). Nesse sentido, a ação unilateral é vista como uma estratégia deliberada dos presidentes para obter resultados, não obtidos via canais tradicionais ou quando há obstáculos no Congresso. Essa visão enfatiza que os presidentes exercem seu poder executivo de maneira independente, com a finalidade de avançar suas agendas políticas e administrativas, muitas vezes contornando potenciais obstáculos ou resistência legislativa, e aproveitando os poderes de administração que lhes foram concedidos pelo Congresso para implementar suas políticas sem necessariamente precisar da aprovação direta do legislativo.

O trabalho de Rudalevige (2002) também problematiza o caráter onipotente do unilateralismo presidencial. A partir da análise da emissão de ordens executivas pela presidência norte-americana, o autor atesta um forte componente de negociação entre os atores. A constatação passa pela não unicidade do Executivo enquanto ator institucional. Sendo sua estrutura permeada por interesses e prioridades distintas. Assim, o componente da contingência e da negociação deve ser levado em conta.

Contudo, mesmo me atentando para os mecanismos de negociação internos ao poder Executivo. A possibilidade de publicação irrestrita de atos normativos é um mecanismo institucional importante à disposição dos governadores, para a regulamentação e orientação não apenas do cotidiano da estrutura governativa, como também na organização das políticas públicas. Do ponto de vista institucional os atos normativos são procedimentos administrativos que passam ao largo do poder Legislativo. Argumentamos que a saliência da arena administrativa opera na disjuntiva fragilidade política e robustez institucional.

### 1.3 Do pacto homologatório ao “estado administrativo”

O trabalho de Abrucio (1998) sistematiza o conceito de “*Ultrapresidencialismo*”, para descrever a dinâmica política dos estados da federação. A tese central é que, após a redemocratização e com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, os governadores se tornaram atores políticos extremamente poderosos, capazes de estabelecer alianças estratégicas, distribuir recursos e influenciar não apenas a política em nível estadual, mas também a nível federal.

Surge, assim, a ideia de um pacto homologatório entre o Legislativo e o Executivo, onde a assembleia delega ao governador certas prerrogativas decisórias. A lógica via pacto homologatório descreve uma dinâmica na qual o governador, detentor de recursos orçamentários e de influência política, pode recompensar ou punir os legisladores estaduais e federais. Isso ocorre através do uso de recursos financeiros ou favores políticos para moldar o comportamento dos parlamentares, estabelecendo uma relação desigual em termos de recursos entre os atores envolvidos. De acordo com essa perspectiva, a assimetria de recursos entre o governador e os legisladores sugere que o processo não se dá por meio de uma delegação efetiva de poder, mas sim por uma abdição por parte do Legislativo. Isso significa que os deputados estaduais teriam pouca ou nenhuma capacidade de controlar as ações do governador. Nesse cenário, os legisladores podem se encontrar em uma posição de relativa dependência do Executivo para obter recursos e apoio político, o que compromete sua autonomia e capacidade de atuação independente. Essa relação desigual de poder, onde o Executivo detém maior capacidade de influência, sugere um desequilíbrio nas relações entre os poderes, favorecendo a preponderância do Executivo sobre o Legislativo.

Para Couto (1998), o escopo das políticas não passa pelo crivo dos deputados, estes formam aquilo que o autor chama de coalizão fisiológica de governo, pois abdicaram das suas capacidades legiferantes que troca de recursos do Executivo. De acordo com Andrade (1998), a formação da coalizão fisiológica de governo envolve uma dinâmica na qual os deputados, ao fazerem parte dessa coalizão majoritária, optam por não utilizar suas prerrogativas legais de fiscalização e controle em troca da distribuição de cargos aos partidos que compõem essa coalizão. Isso é considerado uma estratégia eficaz para garantir o apoio parlamentar ao chefe do Executivo.

Os trabalhos de Ricci e Tomio (2012) e Tomio e Ricci (2018) trouxeram para a discussão a influência do arranjo federativo brasileiro na dinâmica política estadual. Essa discussão foi robustecida pela literatura sobre como as mudanças no pacto federativo brasileiro ressignificaram aspectos importantes de nosso sistema político. Os trabalhos de Arretche (2009; 2013) sintetizam bem a gênese do processo de ressignificação do papel federativo dos estados brasileiros a partir de meados dos anos de 1990. O fato é que algumas leis federais impuseram fortes restrições orçamentárias sobre os níveis subnacionais de governo. Os exemplos mais latentes foram: (1) Fundo Social de Emergência (FSE), mais tarde chamado de DRU (Desvinculação das receitas da União). Esse mecanismo permitia ao governo reter 20% da receita arrecadada que seria repassada aos Estados e aos Municípios com o objetivo de gerar superávits. (2) A Lei Kandir que desonera exportações e unificou as normas de cobrança do ICMS nos estados, impondo perda nas receitas aos estados exportadores. (3) A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impõe limites rígidos de endividamento para todos os níveis de governo, aumentou a visibilidade das prestações de contas governamentais e proibiu o governo federal de refinanciar dívidas dos níveis subnacionais.

Afonso *et. al.* (2018) destacam uma diminuição significativa nas receitas tributárias disponíveis para os estados. segundo os autores, em 1960 os governos estaduais partilhavam cerca de 34,1% das receitas tributárias disponíveis, trinta anos depois, em 1990, os mesmos entes tinham uma participação de 25,2%. Em 2017 a participação dos estados caiu ainda mais, chegando aos 25,2%, das receitas. Os municípios, tiveram um aumento significativo na sua participação de 6,4% em 1960, para 13,5 % em 1990 e 19,7% em 2017. A União apesar de apresentar uma desaceleração residual de 59,5% em 1960, para 55,1% em 2017, se mantem em patamares elevados

Assim, a organização federativa brasileira foi ressignificada através de uma robusta modificação no aparato institucional. Nesse sentido, duas agendas mereceram destaque: (1) a agenda fiscalista, pautada no ajuste fiscal, controle do endividamento dos entes e privatizações de estatais e bancos estaduais. (2) E uma outra pautada na formatação da oferta e financiamento das políticas públicas. Políticas como a universalização do acesso à saúde e educação, o combate à pobreza através de programas de transferência condicionada de renda e as políticas de assistência social foram fortalecidas ao longo dos anos 2000. Porém, os estados foram claramente subjugados desse processo, que teve

como atores protagonistas a União e os municípios (Souza, 2010). Corroborando com tal diagnóstico, Tomio e Ricci (2018) destacam que a agenda legislativa dos chefes do executivo estadual foi fortemente constringida institucionalmente, fato que contribui para ressaltar o caráter administrativo da função de governador.

#### 1.4 O processo legislativo nos estados

As assembleias trazem consigo prerrogativas constitucionais que dão autonomia para as casas estabelecerem seus arranjos institucionais. Assim, apesar de certa similaridade com o processo legislativo federal, nos estados a dinâmica política pode levar a mudanças institucionais importantes. Segundo o Art. 25 da Constituição Federal de 1988, “*Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*” (Brasil, 1988: 30). Assim, as determinações político-institucionais resultantes da Constituição Federal de 1988 restringiram a variabilidade normativa das constituições estaduais. Certos aspectos, como a organização político-institucional dos estados, não possuem variação que mereça destaque. A estrutura dos poderes estatais é semelhante entre os estados, como também o tempo de mandato dos representantes eleitos e o sistema eleitoral. Os parlamentos estaduais são unicamerais, variando a quantidade de seus membros, variação que é estabelecida pela Constituição de 1988 (Tomio, 2012).

Com relação aos regimentos internos, que podem ser entendidos como balizadores do processo legislativo estadual, a Constituição de 1988 estabelece autonomia para as assembleias na sua elaboração e modificação. Em seu Art. 27 (§ 3º) a Constituição afirma que “*compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos*” (Brasil, 1988: 30). Assim, se entendermos os regimentos internos como o mecanismo responsável pela formatação do funcionamento político e administrativo dos parlamentos estaduais, os deputados têm autonomia institucional para não apenas estabelecer modificações administrativas, como também modificar e adequar o processo decisório às suas necessidades locais, como, por exemplo, as prerrogativas do Plenário, das comissões, dos líderes partidários e o funcionamento das audiências públicas. É importante observar que a autonomia dada às assembleias não pode promover um antagonismo normativo com relação aos pressupostos da Constituição Federal.

Entretanto, embora a definição do aparato normativo deva ir ao encontro das disposições impostas pela Constituição Federal de 1988, há espaço para mudanças significativas em especial com relação aos mecanismos que regulam o processo legislativo. Nesse sentido, os parlamentares têm autonomia para formatar o jogo institucional, podendo potencializar e reverter a extensão da delegação ao Executivo, a depender dos custos de transação envolvido nas decisões políticas. Nesse sentido, a tese assume a tarefa de percorrer e escrutinar esses aspectos, a partir de um estudo de caso.

### 1.5 Crise fiscal e mudança política em Minas Gerais

Minas Gerais é um estado complexo, são 853 municípios, o maior número de municipalidades da federação. Tem uma economia robusta, porém, pouco diversificada e pautada muito fortemente na exportação de *Commodities*, em especial o agronegócio e a mineração. Esse fato confere ao estado uma grande vulnerabilidade externa e uma consequente suscetibilidade a choque exógenos a sua economia<sup>1</sup>. A corrosão das contas públicas é uma realidade latente. A instabilidade fiscal convive com a instabilidade política e as duas caracterizam o quadro atual do estado. A partir de 2015 o processo de deterioração institucional é contínuo.

Para melhor compreender esse cenário, o estudo prevê um marco temporal extenso, que se inicia em 15/3/1991, com a posse do primeiro governador eleito após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989. Até 2022, ano do último governador com mandato completo. Esse marco temporal é importante para análise, pois permite captar as mudanças políticas e institucionais ocorridas. A partir do descrito, há razões para supor que essa conjuntura tenha ressignificado as bases políticas e institucionais da política mineira. Os dados da tabela 1 mostram como as eleições de Fernando Pimentel (PT) e Romeu Zema (NOVO) foram disruptivas se olharmos para o padrão de recrutamento político vigente no estado até então.

---

<sup>1</sup> O anexo 1.3 apresenta dados sobre a economia mineira ao longo da série histórica selecionada, com especial atenção para o processo de deterioração fiscal intensificado a partir de 2015.

**Tabela 1: Governadores (1991-2020)**

Ano	Governador	Coligação
1991 - 1995	Hélio Garcia	PRS - PTB – PL
1995 - 1999	Eduardo Azeredo	PSDB - PTB – PL
1999 - 2003	Itamar Franco	PMDB - PL - PPS - PSC - PAN - PMN - PSL - PST - PRN - PTN – PT do B
2003 - 2007	Aécio Neves I	PSDB - PFL - PPB - PV - PSL - PTN - PAN - PRTB – PHS
2007 - 2010	Aécio Neves II	PSDB - PFL - PP - PL - PSB - PTB - PPS - PSC - PAN – PHS
2010 - 2011	Antônio Anastasia	PSDB - PFL - PP - PL - PSB - PTB - PPS - PSC - PAN – PHS
2011 - 2014	Antônio Anastasia	PSDB - PP - DEM - PR - PSB - PDT - PTB - PPS - PSC - PMN - PSDC – PSL
2014 - 2015	Alberto Pinto	PSDB - PP - DEM - PR - PSB - PDT - PTB - PPS - PSC - PMN - PSDC – PSL
2015 - 2019	Fernando Pimentel	PT - PMDB - PRB - PCdoB – PROS
2019 - 2022	Romeu Zema I	NOVO

Fonte: TSE

Nota: Garcia foi o único governador que trocou de partido ao longo do mandato. Foi eleito pelo Partido das Reformas Sociais (PRS) e migrou para o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o PRS foi extinto em 1992. Aécio Neves (PSDB) se desincompatibilizou do cargo em 2010, para concorrer ao Senado Federal. Antônio Anastasia (PSDB) assumiu o governo, sendo reeleito no mesmo ano. Anastasia, seguiu o mesmo roteiro de Aécio. E Alberto Pinto Coelho (PP) assume o governo do estado, em 2014.

No que tange a mudança no padrão de recrutamento das lideranças políticas, destacamos quatro dimensões que tem que ser levadas em consideração se olharmos para os seus efeitos na relação Executivo/Legislativo. Primeiramente, a alternância no poder político pode gerar uma mudança na agenda e nas prioridades do governo. Isso pode influenciar a relação com o Legislativo, pois novas prioridades são introduzidas no escopo decisório e essas podem divergir de padrões já estabelecidos na condução das políticas públicas. Em segundo lugar, uma reconfiguração do alinhamento político pode resultar em maior ou menor alinhamento entre o Executivo e o Legislativo, dependendo das afinidades ideológicas ou programática entre as partes. Caso haja convergência de interesses, é provável que a relação seja mais harmoniosa, facilitando a aprovação de projetos de interesse do Executivo. Em situação oposta, a relação pode se tornar mais tensa, dificultando a governabilidade e a aprovação de políticas propostas pelo governador. Em terceiro a habilidade de construir alianças eficazes pode ser crucial para a efetividade do Executivo na implementação de sua agenda. Por fim, a alternância política também pode impactar o papel do Legislativo na fiscalização e controle do Executivo. Os legisladores podem ter incentivos a exercer um controle mais rigoroso sobre as ações do Executivo, com foco na redução das assimetrias informacionais entre os poderes.

Nesse sentido, é importante destacar que a alternância no poder político do estado ocorreu em meio a uma forte crise política, marcada pelo desgaste de Dilma Rousseff (PT) que havia sido reeleita em 2014. A presidenta enfrentou uma crescente insatisfação da

população devido a questões econômicas e alegações de irregularidades fiscais. A crise política contribuiu para a instabilidade econômica, com o país enfrentando recessão, aumento do desemprego e incerteza quanto às políticas governamentais. Esses eventos culminaram em um período de grande agitação política, com mudanças no cenário político e econômico do país.

Fernando Pimentel (PT) foi o primeiro governador a lidar com esse cenário, enfrentou diversos desafios, incluindo questões relacionadas à crise econômica, que afetou o país como um todo. Houve dificuldades financeiras, queda na arrecadação, atrasos no pagamento de servidores públicos e uma crise fiscal que exigiu medidas de ajuste por parte do governo estadual. O ponto máximo da crise do governo Fernando Pimentel (PT) ocorreu em maio de 2018, quando a assembleia legislativa define o rito do processo de impeachment do governador. Processo inédito no estado, fato que marca um período intenso de deterioração institucional e abre caminho para a chegada de Romeu Zema (NOVO), um neófito na política que chega ao poder e marca um novo capítulo nessa história.

Tanto Fernando Pimentel (PT) quanto Romeu Zema (NOVO) têm o desafio fiscal imposto pela realidade. E esse desafio deve ser levado em consideração para fins de análise política. Quando um estado enfrenta uma crise financeira, isso impacta não apenas as finanças públicas, como também a capacidade de governança das políticas públicas. Assim, em tempos de crise fiscal, há uma pressão significativa sobre o orçamento do estado. Isso pode levar a debates intensos entre o Executivo e o Legislativo sobre as prioridades de gastos, alocação de recursos e cortes orçamentários. A disputa por recursos escassos pode gerar conflitos entre os poderes, com cada lado defendendo suas prioridades e interesses. Em muitos casos, a crise fiscal exige a implementação de medidas de austeridade, como cortes de despesas e redução de programas governamentais. O Executivo pode propor tais medidas, mas sua implementação requer o apoio e aprovação do Legislativo, o que pode ser um ponto de atrito se houver discordância sobre quais medidas adotar. O contrário também é possível em tempos de ajuste fiscal um Executivo com uma política expansionista nos gastos público, pode se deparar com um legislativo mais fiscalista;

A crise fiscal pode forçar o Executivo e o Legislativo a trabalharem em conjunto para encontrar soluções para os problemas financeiros do estado. Isso pode envolver a busca por novas fontes de receita, a revisão de políticas tributárias, a renegociação de dívidas ou a implementação de reformas estruturais. A capacidade de colaboração e negociação entre os poderes se torna crucial para superar a crise. Por outro lado, a crise fiscal aumenta os pontos de tensão entre os mesmos. Em cenários de crise fiscal, há uma tendência de maior escrutínio sobre as ações do Executivo pelo Legislativo. Os legisladores podem intensificar a fiscalização e o controle sobre o uso dos recursos públicos, exigindo transparência e prestação de contas sobre as decisões tomadas pelo governo. Assim, problemas fiscais podem amplificar as tensões políticas entre diferentes partidos. Isso pode dificultar ainda mais a cooperação entre os poderes, especialmente se houver polarização política e disputas ideológicas sobre as melhores abordagens para lidar com o problema fiscal. E é isso que se observa em Minas Gerais entre os anos de 2015 a 2022.

O que se vê é um processo mais conflituoso na relação entre os poderes, com quedas nas taxas de sucesso e dominância do Executivo a partir de 2015. Nesse sentido, a hipótese principal do trabalho é que o aumento do conflito entre os poderes fomentou robustecimento das ações unilaterais dos governadores. Ou seja, a arena administrativa, *locus* desse unilateralismo, torna-se mais saliente e constitui-se como uma alternativa relevante de *policy-making*. Esse cenário sugere várias linhas de investigação que formatadas ao longo da tese: 1) Mensurar as taxas de sucesso legislativo do Executivo, entendendo como essas taxas se alteraram ao longo dos anos e correlacionando-as com os períodos de maior ou menor conflito entre os poderes. 2) Explorar teorias sobre o unilateralismo e a relação entre os poderes em contextos de alta fragmentação e conflito político. Conectar os achados empíricos com a literatura existente sobre o papel do Executivo no contexto do federalismo brasileiro.

## 1.6 Resumo

A partir dos pressupostos teóricos em tela e da conexão com o caso selecionado os capítulos que se seguem apontaram para uma compreensão abrangente das dinâmicas entre Executivo e Legislativo em Minas Gerais, oferecendo *insights* valiosos sobre as estratégias de governança em contextos de conflito político.



Pimentel (PT) e Zema (NOVO) enfrentaram desafios fiscais significativos devido à crise financeira, o que impactou a governabilidade e as políticas públicas. A disputa por recursos escassos e a necessidade de medidas de austeridade geraram conflitos entre Executivo e Legislativo. Isso ampliou as tensões políticas e pode ter contribuído para um aumento do unilateralismo por parte dos governadores, especialmente em um contexto de alta fragmentação e polarização crescente.

A análise das taxas de sucesso legislativo do Executivo ao longo dos anos pode oferecer *insights* sobre como o conflito entre os poderes influenciou o processo decisório em Minas Gerais. Esse é o tema do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2: UM MODELO EXPLICATIVO PARA O UNILATERALISMO NO NÍVEL SUBNACIONAL BRASILEIRO**

O capítulo se orienta pela construção de um modelo teórico e empírico que explique o unilateralismo nas relações entre executivo e legislativo em Minas Gerais a partir de 2015. Em primeiro lugar apresentamos dados que mostram que a formação dos blocos parlamentares, utilizada como *proxy*, da formação de governos de coalizão, mudou sensivelmente no estado nos últimos anos. Em seguida confirmamos a hipótese de que quando o conflito entre os poderes aumenta (conflito mensurado pelas quedas das taxas de dominância e sucesso) há um robustecimento das ações unilaterais dos governadores na arena administrativa, via publicação de atos normativos infralegais. Por fim, estimamos um modelo teoricamente orientado, com algumas variáveis de controle.

### 2.1 Unilateralismo e formação de blocos parlamentares em Minas Gerais

Nesse trabalho, usamos o termo unilateralismo entendido como a tendência do líder do Poder Executivo em agir de forma independente, sem o consentimento de poder Legislativo. O termo é comumente utilizado na política norte-americana para descrever ações tomadas pelos presidentes sem buscar a aprovação ou cooperação do Congresso, agindo com uma autonomia considerável na tomada de decisões em questões de política externa, questões de segurança nacional ou outras áreas em que o presidente detém poderes executivos consideráveis (Moe e Howell, 1999)

Na literatura, o unilateralismo presidencial pode ser entendido como uma estratégia adotada por líderes quando buscam responder rapidamente a crises, enfrentam oposição do legislativo ou têm uma visão particular sobre uma política que não é amplamente apoiada pelo parlamento. No entanto, essa abordagem também pode gerar controvérsias, pois pode minar o sistema de freios e contrapesos e o processo democrático ao contornar o papel do Legislativo no processo decisório.

Em linhas gerais, às análises se detém sobre a capacidade que presidentes têm em moldar a partir de suas perspectivas a formulação de políticas públicas, nas arenas legislativa e administrativa. A literatura especializada tem olhado historicamente para o unilateralismo do Executivo, a partir da arena legislativa. Assim, presidentes fracos do ponto vista

partidário no parlamento utilizam seus poderes legislativos como fonte de equilíbrio institucional (Shugart e Carey, 1992).

Em sistemas presidencialistas, as decisões no interior do Legislativo são tipicamente tomadas pela maioria. Essa dinâmica de tomada de decisão significa que, para aprovar a agenda do Executivo, bem como os projetos originados no Legislativo, é necessário obter o apoio majoritário dos legisladores. A obtenção dessa maioria não é uma tarefa trivial e exige um alto grau de coordenação tanto dentro do próprio Legislativo, quanto entre os Poderes Executivo e Legislativo (Freitas, 2016).

O que deve ser destacado é que a formação de coalizões revela uma percepção clara entre os atores políticos sobre a necessidade de coordenar suas ações para alcançar seus objetivos. A formação de coalizões entre partidos ou grupos políticos indica que os atores políticos entendem que a coordenação é essencial para conseguir o que desejam. Essa coordenação é fundamental para superar as barreiras impostas pela necessidade de majorias no Legislativo. Quando coalizões se formam, elas efetivamente aumentam o número de cadeiras que o Executivo controla no Legislativo. Isso reduz a barreira numérica que a regra da maioria impõe, facilitando a aprovação da agenda governamental.

A principal razão para a formação de coalizões é pragmática. Elas são formadas para diminuir a barreira numérica necessária para aprovar projetos no Legislativo. Essa formação estratégica é essencial para garantir que as políticas desejadas pelo Executivo e pelos membros da coalizão sejam implementadas. Se olharmos para o Legislativo, a formação de um bloco governista é uma estratégia crucial para garantir a governabilidade e a implementação eficaz das políticas do Executivo. Em muitos sistemas presidencialistas, a fragmentação partidária pode tornar difícil para qualquer partido obter uma maioria absoluta no Legislativo. A formação de um bloco governista ajuda a consolidar uma maioria, essencial para a aprovação da agenda.

Ao unir diversos partidos em um bloco governista, o chefe do Executivo pode assegurar uma base de apoio mais sólida e estável, reduzindo a imprevisibilidade das decisões. Com um bloco governista, o Executivo aumenta suas chances de ver suas propostas aprovadas e pode minimizar os conflitos entre os poderes, promovendo um ambiente político mais

colaborativo e menos adversarial. No contexto brasileiro, a formação de blocos governistas é uma prática comum devido à grande fragmentação partidária. Presidentes brasileiros frequentemente precisam formar coalizões amplas para garantir a governabilidade e a aprovação de suas agendas políticas. A negociação de cargos ministeriais e outras posições estratégicas é uma ferramenta essencial nesse processo (Amorim Neto, 2006). Em boa medida, essa dinâmica se repete em nível subnacional.

O período aqui estudado mostrou que em Minas Gerais as relações entre o Executivo e o Legislativo apresentam um período de forte adesão ao governo e um período de adesão menos robusta. Como se pode ver na tabela 2, no mandato Hélio Garcia (1991 – 1994) o bloco governista atingiu 78% dos deputados da ALMG. Por outro lado, no último ano do primeiro mandato de Romeu Zema (2022) o governo apresentou a menor taxa de adesão, apenas 21% dos deputados compuseram formalmente o bloco governista<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Segundo o Art. 72 do Regimento Interno a maioria parlamentar é integrada pelo maior número de membros, considerando-se a minoria o bloco de composição numérica imediatamente inferior que, em relação ao governo, expresse posição oposta à da maioria. Assim, tanto do ponto de vista regimental, quanto do ponto de vista político o tamanho da maioria parlamentar é um indicador importante da magnitude do apoio legislativo do Executivo.

**Tabela 2: Blocos governistas/maioria ALMG (1991-2020)**

Ano	Governador	Partidos	N	%
1991	Garcia	PMDB - PFL - PSDB - PTB - PRS - PRN - PL - PDT - PSC - PSD - PPR	60	78%
1992	Garcia	PMDB - PFL - PSDB - PTB - PRS - PRN - PL - PDT - PSC - PSD - PPR	60	78%
1993	Garcia	PMDB - PFL - PSDB - PTB - PRS - PRN - PL - PDT - PSC - PSD - PPR	60	78%
1994	Garcia	PMDB - PFL - PSDB - PTB - PL - PDT	43	56%
1995	Azeredo	PSDB - PTB - PL	22	29%
1996	Azeredo	PSDB - PTB - PL	22	29%
1997	Azeredo	PSDB - PTB - PL	22	29%
1998	Azeredo	PSDB - PTB - PL	22	29%
1999	Itamar	PMDB - PPB (PP)	23	30%
2000	Itamar	PMDB - PPB (PP)	23	30%
2001	Itamar	PMDB - PPB (PP)	23	30%
2002	Itamar	PMDB - PPB (PP)	23	30%
2003	Aécio I	PSDB - PDT - PTB - PPS - PRTB - PSB	30	39%
2004	Aécio I	PSDB - PDT - PTB - PPS - PSB	30	39%
2005	Aécio I	PSDB - PDT - PTB - PHS - PSC	29	38%
2006	Aécio I	PSDB - PDT - PTB - PHS - PSC	29	38%
2007	Aécio II	PSDB - PPS - PSB - PTB - PSC - PHS - PMN - PR - PRTB	30	39%
2008	Aécio II	PSDB - PTB - PHS - PMN - PR - PRTB	30	39%
2009	Aécio II	PSDB - PTB - PHS - PMN - PR - PRTB	30	39%
2010	Aécio II/Anastasia I	PSDB - PTB - PHS - PMN - PR - PRTB	30	39%
2011	Anastasia II	PSDB - DEM - PPS - PHS - PRTB - PR - PRP - PTC - PTdoB - PTB	32	42%
2012	Anastasia II	PSDB - PSD - PTB - PHS - PPS - PR - PRP - PRTB - PTdoB	29	42%
2013	Anastasia II	PSDB - PSD - DEM - PEN - PHS - PPS - PR - PRTB - PTdoB	28	42%
2014	Anastasia II/Alberto	PSDB - PSD - DEM - PEN - PPS - PR - PTdoB - SOLIDARIEDADE	28	42%
2015	Pimentel	PT - MDB - PCdoB - PR - PTdoB - PRB - PROS	29	38%
2016	Pimentel	PT - MDB - PCdoB - PR - PTdoB - PRB - PROS	29	38%
2017	Pimentel	PT - MDB - PCdoB - PR - PTdoB - PRB - PROS	29	38%
2018	Pimentel	PT - MDB - PCdoB - PR - PTdoB - PRB - PROS	29	38%
2019	Zema I	NOVO - PSDB - PP - PSC - AVANTE - PSB - SOLIDARIEDADE - PHS - CIDADANIA	21	27%
2020	Zema I	NOVO - PSDB - PP - PSC - AVANTE - PSB - SOLIDARIEDADE - CIDADANIA	21	27%
2021	Zema I	NOVO - PSDB - PSC - AVANTE - SOLIDARIEDADE - PODEMOS - PP	21	27%
2022	Zema I	NOVO - PSDB - PSC - AVANTE - SOLIDARIEDADE - PODEMOS - PP - UNIÃO BRASIL - PMN	16	21%

Fonte: Elaboração própria a partir das publicações do Diário do Legislativo da ALMG.

Assim, a alteração nos padrões de formação de blocos de apoio ao governo, especialmente nos últimos períodos, mostra que alguma coisa mudou sensivelmente no estado. Acreditamos que esses dados são suficientes para motivar o teste de hipótese aqui formalizado.

## 2.2. Evidências sobre a adoção do unilateralismo

Nesse trabalho usamos como indicador da estratégia de unilateralismos o número de atos normativos infralegais publicados pelos órgãos do Poder Executivo estadual entre 15/03/1991, data de início do mandato de Hélio Garcia (PRS/PTB), até 31/12/2022, término do primeiro de Romeu Zema (NOVO). Os dados da arena administrativa foram coletados junto ao Sistema da Assessoria Técnico Legislativa do Governo do Estado de Minas Gerais. Assim, no período em tela foram editados pelos órgãos da administração direta e indireta do estado 62.775 atos normativos. Segundo o Art. 93 da Constituição Estadual que modula institucionalmente a edição dos atos, compete ao Secretário de Estado, exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos de sua Secretaria e das entidades da administração indireta a ela vinculadas, referendar ato e decreto do Governador e expedir instruções para a execução de lei, decreto e regulamento (Minas Gerais, 2020). Nesse sentido, os mais relevantes do ponto de vista institucional são: resoluções; deliberações; instruções normativas; portarias e ordem de serviço. Em linhas gerais a edição de um ato normativo amplia a capacidade discricionária das secretárias de estado e dos órgãos ligados ao executivo estadual na regulamentação e execução de políticas públicas.

**Tabela 3: Definição Institucional dos Atos Normativos - Minas Gerais**

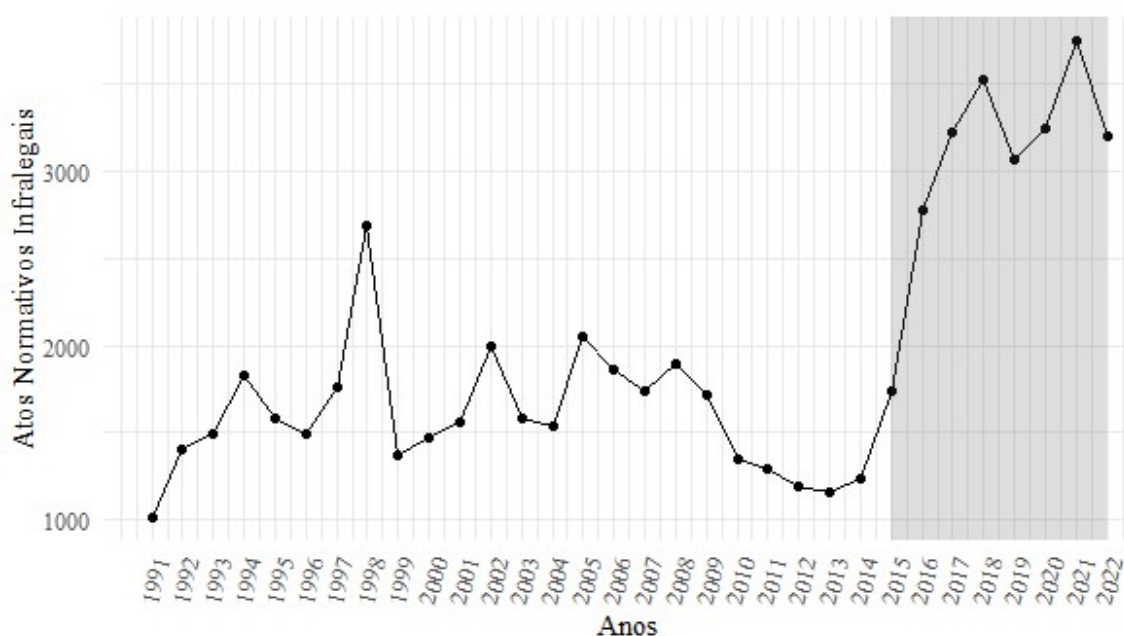
Resolução	De competência dos Secretários de Estado, quando reunidos ou individualmente, que discipline e regulamente matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicule normas gerais ou crie comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão.
Deliberação	De competência dos órgãos colegiados da administração direta e indireta, com mesma abrangência e finalidade de resolução.
Instrução Normativa	De competência dos Secretários de Estado e dirigentes máximos da administração indireta, dirigida a seus subordinados diretos, que veicule normas gerais de orientação interna dos órgãos ou repartições da administração pública
Portaria	De competência dos Secretários de Estado e chefes de órgãos da administração direta e indireta, dirigida a seus subordinados, que expeça orientações sobre a execução de atos concretos, imponha determinadas condutas funcionais e instaure procedimentos investigatórios e disciplinares.
Ordem de Serviço	De competência dos Secretários de Estado, Subsecretários, superintendentes e seus equivalentes na administração indireta, dirigida a seus subordinados diretos, que determine a realização de atos administrativos de efeitos concretos.

Fonte: Minas Gerais (2017).

Nota: O Anexo 1.2 apresenta as publicações de atos normativos por rubrica e por área de política pública.

De 1991 a 2014 foram editados 38.298 atos (61%) do total de publicações. De 2015 a 2022, 24.477 (39%), ou seja, nos governos Fernando Pimentel (PT) e Romeu Zema (NOVO) a arena administrativa ganha relevância. A figura 1 apresenta os dados para a série histórica analisada. O ano de 1998, final do Governo Eduardo Azeredo, também há uma elevação na edição dos atos. Esse pico é explicado pelo processo municipalização de escolas estaduais exigido pela LDB. A questão que se coloca é quais fatores nos ajudam a entender a saliência da arena administrativa após 2015, já que tal elevação apresenta aspectos estruturais, pois se mantém ao longo dos anos.

**Figura 1: Atos Normativos Infralegais**



Fonte: Elaboração própria à partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

A Tabela 4 apresenta a média de atos normativos publicados por dia, pelos governadores. A média diária de atos é de 2,78. Três governadores apresentam valores acima da meia, Eduardo Azeredo (PSDB), Fernando Pimentel (PT) e Romeu Zema (NOVO). Contudo, os valores de Azeredo, como dito anteriormente, se devem a aspectos exógenos a relação Executivo/Legislativo. Os mandatos de Pimentel (PT) e Zema (NOVO) apresentam estruturas similares no que tange a utilização da arena administrativa.

**Tabela 4: Atos Normativos editados pelas secretárias (1991 – 2022)**

<b>Governadores</b>	<b>Total de atos</b>	<b>Mandato</b>	<b>Dias</b>	<b>atos/dia</b>
Garcia	3415	15/03/1991 - 31/12/1994	1387	2,46
Azeredo	4872	01/01/1995 - 31/12/1998	1460	3,34
Itamar	2931	01/01/1999 - 31/12/2002	1460	2,01
Aécio I	3225	01/01/2003 - 31/12/2006	1460	2,21
Aécio II	2514	01/01/2007 - 31/03/2010	1185	2,12
Anastasia I	511	01/04/2010 - 31/12/2010	274	1,86
Anastasia II	2260	01/01/2011 - 04/04/2014	1189	1,90
Alberto	525	05/04/2014 - 31/12/2014	270	1,94
Pimentel	6676	01/01/2015 - 31/12/2018	1460	4,57
Zema	7875	01/01/2019 - 31/12/2022	1460	5,39

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

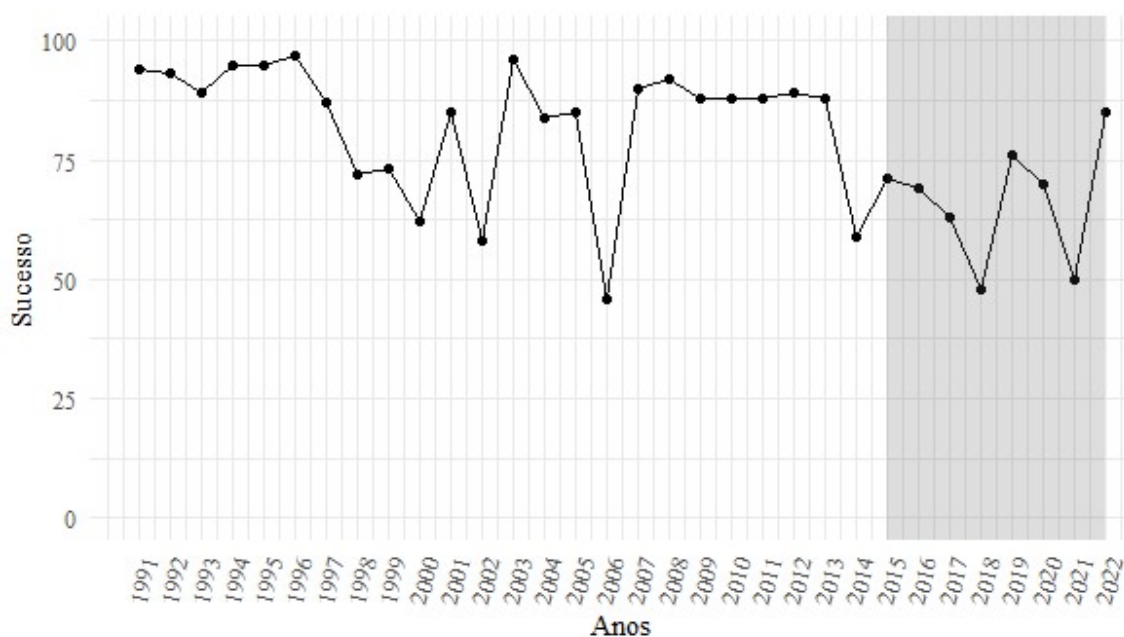
Assim, é razoável supor que nos períodos onde a maioria parlamentar é menor, o governo tenha mais dificuldades de aprovação da sua agenda. Para confirmar essa hipótese, analisamos esse processo a partir de dois indicadores canônicos para o escrutínio da relação Executivo/Legislativo. Os indicadores de sucesso e dominância legislativa do executivo. Eles remetem a aspectos diferente do desempenho legislativo do governo. A medida mais utilizada de sucesso é a taxa de conversão em lei, das proposições enviadas pelo Executivo (Saiegh; 2011). A lógica subjacente a métrica é o quão o Executivo consegue implementar a sua agenda. Já a dominância é mensurada pela proporção de iniciativas de lei governamentais no total de aprovadas. Assim, a dominância remete ao controle ou não da agenda legislativa por parte do Executivo. Assim, altas taxas de sucesso e dominância apontam para um Executivo forte e protagonista no processo legiferante. Na medida que essas taxas caem o Executivo perde protagonismo, o legislativo ganha relevância. Sob esse prisma, os dados apontam para uma queda significativa nas taxas de sucesso e dominância dos governadores de Minas Gerais, a partir de 2015.

A figura 2 apresenta as taxas de sucesso legislativo dos governadores para o período de 1991 a 2022. Os dados apresentam uma sazonalidade importante, não há uma tendência na série histórica. Contudo, algumas considerações merecem ser feitas. Nos anos eleitorais as taxas de sucesso dos governadores caem, vide os anos 2002, 2006, 2014 e 2018. Entre 2016 e 2018 as taxas caem fortemente, elas voltam a subir em 2019 e diminuem em 2020 e 2021, em 2022 elas voltam a subir. Por sinal, o ano de 2022 foi um ano peculiar, ano eleitoral, onde historicamente as taxas de sucesso caem. Contudo, a



arena legislativa foi pouco mobilizada pelo governador que buscava a reeleição. Ele apresentou apenas 13 Projetos de Lei, desses aprovou oito. Uma hipótese plausível para esse cenário, é que o governador ampliou o uso estratégico da arena legislativa. Antecipou os pontos de conflito e mobilizou os parlamentares apenas em materiais consensuais.

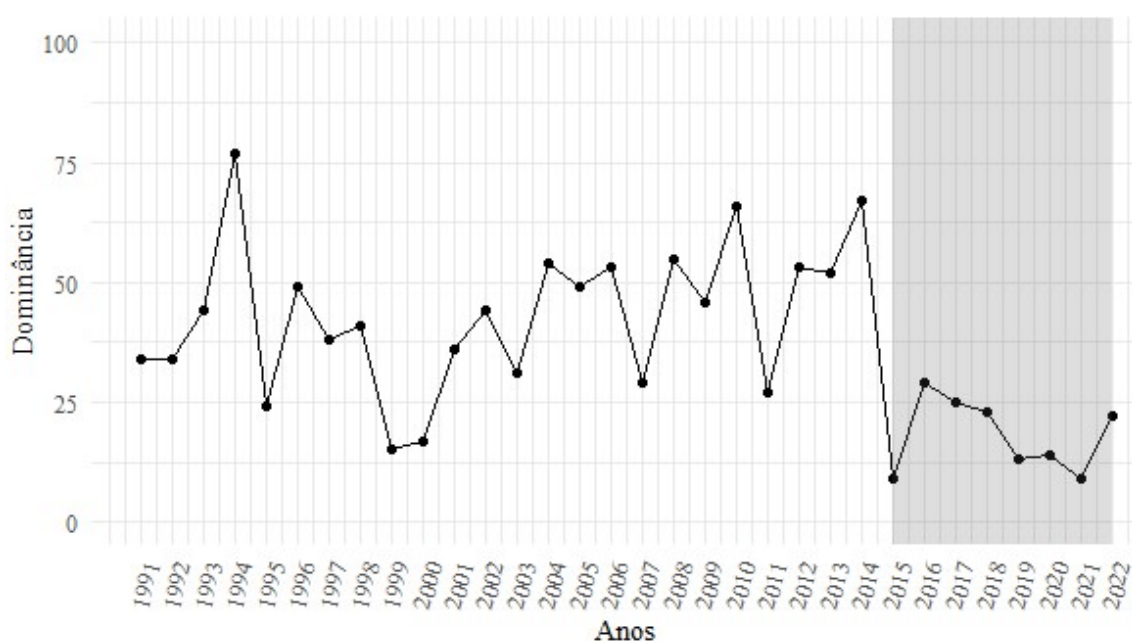
**Figura 2: Sucesso legislativo dos Governadores**



Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Nota: Os dados de produção da arena legislativa foram coletados junto a API da ALMG. A base é composta por Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLC) e Propostas de Emenda à Constituição, com tramitação encerrado de autoria dos Governadores, dos deputados e das demais estruturas de parlamento. São 27.289 projetos de lei, 441 projetos de Lei Complementar e 550 propostas de emendas à Constituição. Perfazendo um total de 28.280 proposições legislativas.

A figura 3 apresenta as taxas anuais de dominância dos governadores, retiramos da análise as leis de Utilidade Pública, por terem tramitação conclusiva nas comissões e não representarem as bases dos possíveis conflitos entre os poderes. Os dados são igualmente instigantes, apesar da alta sazonalidade, há uma queda vertiginosa em 2015, primeiro ano de governo de Fernando Pimentel (PT), e os patamares se mantem baixos após esse ano. O ano de 2022 apresenta uma ligeira alta, fato que denota a ampliação do uso estratégico da arena legislativa pelo então governador Romeu Zema (NOVO).

**Figura 3: Dominância legislativa dos Governadores**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Nota: As Lei de Utilidade Pública foram excluídas da análise por terem tramitação conclusiva nas comissões e não representarem as bases dos possíveis conflitos entre os poderes.

A tabela 6 apresenta as taxas médias de dominância e sucesso para os dez governadores analisados. Fernando Pimentel (PT) e Romeu Zema (NOVO), combinam baixas taxas de sucesso e baixas taxas de dominância. Merece destaque o governo Itamar Franco (PMDB), também com taxas inferiores. Porém, não nos mesmos patamares dos anteriormente citados

**Tabela 5: Dominância e Sucesso por mandato**

Governadores	Partido	Mandato	Sucesso	Dominância
Garcia	PRS/PTB	15/03/1991 - 31/12/1994	90%	47%
Azeredo	PSDB	01/01/1995 - 31/12/1998	90%	38%
Itamar	PMDB	01/01/1999 - 31/12/2002	70%	28%
Aécio I	PSDB	01/01/2003 - 31/12/2006	80%	47%
Aécio II	PSDB	01/01/2007 - 31/03/2010	90%	49%
Anastasia I	PSDB	01/04/2010 - 31/12/2010	90%	49%
Anastasia II	PSDB	01/01/2011 - 04/04/2014	80%	50%
Alberto	PP	05/04/2014 - 31/12/2014	80%	50%
Pimentel	PT	01/01/2015 - 31/12/2018	60%	22%
Zema	NOVO	01/01/2019 - 31/12/2022	70%	15%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Com as quedas nas taxas de dominância e sucesso, especialmente a partir de 2015. O argumento do presente trabalho é que a arena administrativa se torna uma arena decisória relevante. Ela é definida pela edição de decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, entre outros, emitidos pelo poder Executivo. Eles servem para regulamentar leis, orientar a administração pública e implementar políticas públicas. E permitem aos governantes regulamentarem o funcionamento do Estado e das políticas públicas sem a necessidade de passar pelo crivo do poder Legislativo. Assim, na medida que os custos da arena legislativa se elevam a arena administrativa se torna uma importante arena de *policy-making*.

### 2.3 Dois períodos distintos

A partir da coleta e sistematização dos dados foi possível realizar as primeiras análises. Para fins exploratórios dividimos a amostra em dois períodos. O primeiro de 1991 a 2014, que compreende os governos de Hélio Garcia (PRS/PTB), Eduardo Azeredo (PSDB), Itamar Franco (PMDB), Aécio Neves I e II (PSDB), Antônio Anastasia I e II (PSDB) e Alberto Pinto (PP). Nesse período, a alternância política foi diminuta, dos 23 anos que compõe o período o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governou a estado por 15 anos e os períodos de crise fiscal dos governos Eduardo Azeredo e Itamar Franco foram superados por períodos de crescimento econômico, em especial nos anos de 2004 a 2011. O segundo período de 2015 a 2022, tem-se uma ruptura no padrão de recrutamento político com a chegada do primeiro governo de esquerda, Fernando Pimentel (PT) e de um *outsider* ao sistema político Romeu Zema (NOVO). Aliado a isso, o problema fiscal presente desde meados dos anos 1990 chega patamares crônicos.

A média de atos normativos publicados nos 24 anos do período 1 (1991 a 2014) é de 1596 atos. Já a média de atos publicados nos 8 anos do período 2 (2015 a 2022) é de 3059, praticamente o dobro. O período 1 apresenta taxa média de sucesso de sucesso de 83%, enquanto no período 2 a taxa atinge 66%. A mesma redução é percebida nas taxas de dominância média. O período 1 apresenta taxa de dominância de 43%, já no período 2 a taxa chega aos 18%. A Tabela 7 e as figuras 4, 5 e 6 sintetizam a diferença entre os grupos.

**Tabela 6: Estatísticas descritivas**

<b>Atos Normativos</b>						
<b>Período</b>	<b>n</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Mediana</b>	<b>Média</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio-padrão</b>
1	24	1014	1551	1596	2687	357,2
2	8	1740	3204	3059	3738	605,9

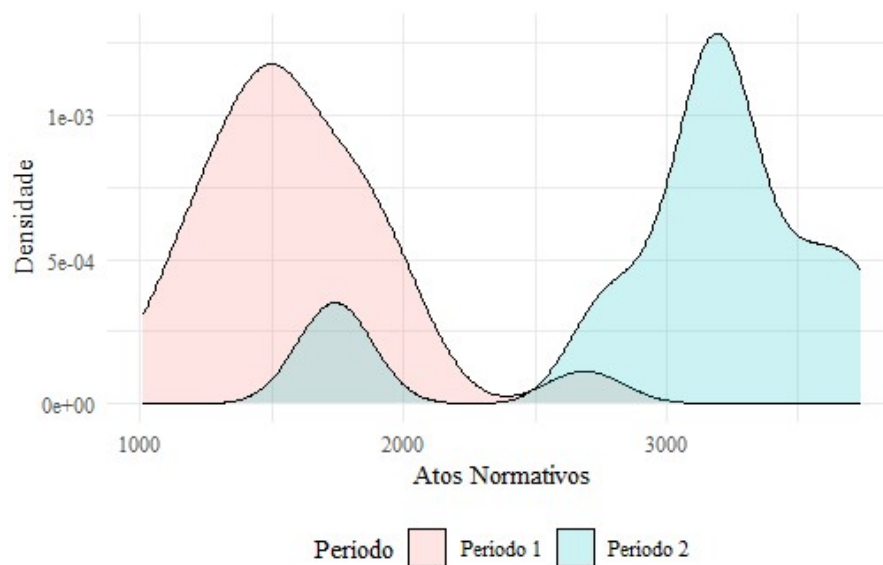
  

<b>Sucesso</b>						
<b>Período</b>	<b>n</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Mediana</b>	<b>Média</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio-padrão</b>
1	24	46	88	83	97	0,135
2	8	48	70	66	85	0,117

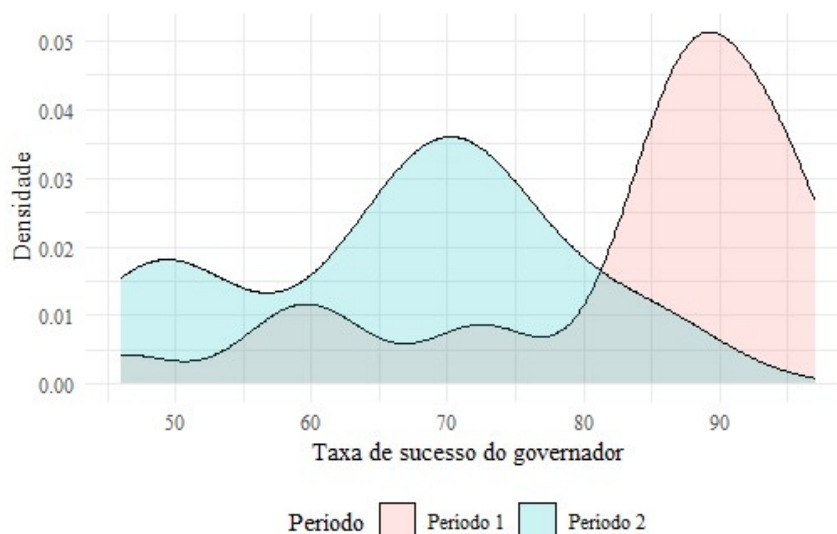
<b>Dominância</b>						
<b>Período</b>	<b>n</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Mediana</b>	<b>Média</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio-padrão</b>
1	24	15	44	43	77	0,152
2	8	9	18	18	29	0,071

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Figura 4: Distribuição dos Atos Normativos entre os períodos**

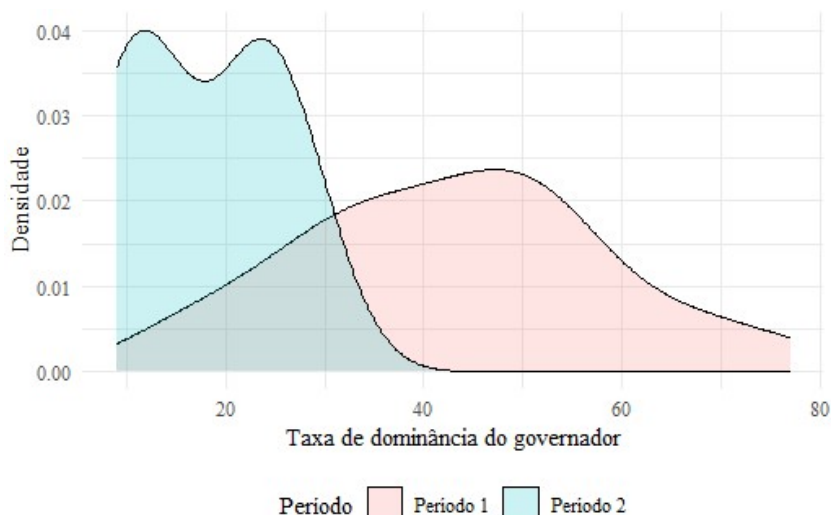
Fonte: Elaboração própria

**Figura 5: Distribuição da Taxa de Sucesso entre os períodos**



Fonte: Elaboração própria

**Figura 6: Distribuição da Taxa de Dominância entre os períodos**



Fonte: Elaboração própria

Dado o número de casos em análise ( $n = 31$ ), realizei um teste de diferença de médias, o *Full Bayesian Significance Test*, ou *FBST* (Pereira e Stern, 1999). Esse teste depende apenas da distribuição a posteriori e por este motivo é considerado um teste genuinamente bayesiano. O objetivo é testar hipóteses baseadas no cálculo da probabilidade a posteriori da região (a ideia de máxima densidade a posteriori – MPB ou HPB) que é tangente ao conjunto que define a hipótese nula. Para o estudo em tela, o FBST se adequa perfeitamente, não apenas pelo reduzido número de casos, como também, por não exigir os pressupostos de normalidade dos testes tradicionais. A Hipótese Nula do teste é que a

diferença das médias é igual a zero ( $H_0 = 0$ ). A Hipótese Alternativa é que a diferença das médias é diferente de zero ( $H_1 \neq 0$ ).

Seja  $h(\theta|X)$  a posteriori de  $\theta$ . O conjunto tangente à hipótese nula é definido por:

$$T(x) = \{\theta \in \Theta: h(\theta|X) > h(\theta^*|X)\} \quad (2.1)$$

Onde  $\theta^* = \underset{\theta \in \Theta}{\operatorname{argmax}} h(\theta|X)$ , isto é  $h(\theta^*|X)$  é o valor máximo de  $h(\theta|X)$  sob  $H_0$ .

As análises seguiram os seguintes passos:

- 1) *Estimamos o Bayes factor<sup>3</sup> para as três variáveis. Com o objetivo de avaliar a probabilidade de ocorrência da hipótese alternativa;*
- 2) *Executamos o algoritmo Markov-Chain-Monte-Carlo (MCMC) para extrair amostras da distribuição posterior, com 10.000 simulações;*
- 3) *Avaliamos o ajuste do modelo em relação aos dados, através de verificação preditiva das posteriores, com foco nas estimativas de valor-e<sup>4</sup>.*

O e-valor é definido por:

$$e\text{-valor} = 1 - P(\theta \in T(x)|X) \quad (2.2)$$

Para as três variáveis analisadas os testes via (*Full Bayesian Significance Test – FBST*) apresentaram diferenças estatisticamente significativas entre os dois grupos. Para a variável *Atos Normativos*, o *Bayes fator* é de (261.1643), fato que demonstra a robustez em favor da hipótese alternativa, dada a magnitude do score. O mesmo ocorre com as variáveis *Sucesso* (7.6909) e *Dominância* (148.1998). As simulações via *Markov-Chain-Monte-Carlo* (MCMC) geram para análise o *valor-e* do teste FBST. Para a variável *Atos Normativos*, o *valor-e* padronizado é  $0 < 0,05$ . Para a variável *Sucesso*, o *valor-e* padronizado é  $0.0051 < 0,05$ . Para a variável *Dominância*, o *valor-e* padronizado é  $0 <$

<sup>3</sup> O *Fator Bayes* é uma medida de evidência relativa, a comparação do desempenho preditivo de um modelo com outro. Esta comparação é uma razão de probabilidades marginais (Pereira e Stern, 1999).

<sup>4</sup> O *valor-e* é a área da posteriore no conjunto no conjunto do espaço paramétrico de  $\theta$  que consiste nos pontos com densidade menor do que no ponto máximo da densidade à posteriori sob  $H_0$ . O Anexo 3 apresenta graficamente os testes realizados (*Idem*).

0,05. Nesse sentido, há fortes evidências para rejeitar a hipótese nula de que os parâmetros das duas populações são iguais.

Assim, é possível afirmar que a política mineira viveu dois períodos distintos. O primeiro de 1991 a 2014, marcado pela baixa edição de atos normativos pelos órgãos do Executivo Estadual, altas taxas de sucesso e dominância dos governadores. O segundo período de 2015 a 2022, marcado fortemente pelo aumento da edição de atos normativos e queda nas taxas de sucesso e dominância.

Ao que tudo indica, a tese da relação inversa entre as dificuldades no apoio ao governador no parlamento com o unilateralismo parece fazer sentido, mas inferências mais robustas precisam ser realizadas para afastar hipóteses rivais. Para tanto, desenvolvemos um modelo que busca verificar essa relação, controlando-a por outras variáveis de interesse.

## 2.4 Um modelo para testar hipóteses rivais

O modelo aqui desenvolvido visa controlar os resultados obtidos até agora. Ele tem a como variável dependente a edição de atos normativos pelo Governador (indicador do unilateralismo) e conta com três variáveis independentes (sucesso, dominância e período). O modelo conta, ainda, com mais quatro variáveis de controle (bloco parlamentar, presidente da casa, ciclo eleitoral e fragmentação partidária). As hipóteses que guiam a análise estão formuladas na próxima seção.

### *2.4.1 Hipóteses*

A partir da análise e do histórico dos dados coletados foi possível estabelecer sete hipóteses de pesquisa.

#### *Variáveis independentes I e II: Dominância e Sucesso*

O controle da agenda legislativa é uma ferramenta crucial para os chefes do Executivo em sistemas de governo presidencialistas. Esse controle lhes permite influenciar diretamente quais propostas serão debatidas e votadas no parlamento (Saiegh; 2011;

Santos *et. al.* 2014; Garcia Montero *et. al.* 2009). Assim, quando as taxas de sucesso e dominância caem, os governadores diminuem o controle sobre a arena legislativa e os custos de transação do processo de produção legal via parlamento aumentam. O fortalecimento da arena administrativa se constitui uma alternativa plausível de *policy-making*, a partir dos custos impostos pela arena parlamentar (Deering e Maltzman, 1999). Assim, a operacionalização das duas primeiras hipóteses são as seguintes.

*H1: A probabilidade da edição de atos normativos aumenta com a queda das taxas sucesso dos governadores;*

*H2: A probabilidade da edição de atos normativos aumenta com a queda das taxas de dominância dos governadores.*

#### *Variável Independente II: Período*

Separamos a série histórica em dois períodos, antes e depois da eleição de 2014. Baseado nas análises anteriores, já ficou demonstrado que esses períodos são realmente diferentes. Esse período tem duas características importantes: 1) alternâncias políticas e 2) agravamento da crise fiscal, que se se torna ainda mais aguda. Nesse sentido, é plausível pensar que essa conjuntura dificulte as relações entre os poderosa arena administrativa mais atraente os chefes do Executivo (Saiegh; 2011; Santos *et. al.* 2014; Garcia Montero *et. al.* 2009). Sendo assim, a hipótese é formulada nos seguintes termos:

*H3: A probabilidade da edição de atos normativos aumenta a partir de 2015.*

#### *Variável de controle I: Bloco*

A formação de uma maioria parlamentar robusta confere ao Executivo mais segurança na aprovação de sua agenda. Fato que torna a arena legislativa mais estável e previsível para os interesses do governador (Chasquetti, 2001; Amorim Neto, 1998; Altman, 2001). O contrário também é verdadeiro, na medida que ocorre a desidratação da maioria, a arena legislativa se torna mais custosa (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Mainwaring e Shugart, 1997). Sendo assim, deve-se esperar que:



*H4: A probabilidade da edição de atos normativos diminui com o aumento do número de partidos que compõe o bloco governista da ALMG.*

*Variável de controle II: Presidente*

Controlar os postos chave do parlamento é um aspecto essencial para tornar a arena legislativa mais acessível pelo Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999). Assim, na medida que o presidente da ALMG é do mesmo partido do governador, é factível esperar maior controle do governador sobre a agenda parlamentar. Fato que, ao fim e ao cabo, diminui os custos de transação da arena legislativa para o Executivo. Isso se deve à capacidade institucional do presidente da casa em pautar a agenda e construir consensos.

*H5: A probabilidade da edição de atos normativos diminui quando o presidente da ALMG é do mesmo partido do governador.*

*Variável de controle III: Ciclo eleitoral*

É consenso na literatura que no ano seguinte à eleição ocorre um clima favorável ao Executivo tanto na sociedade, quanto no parlamento. Fato que favorece a aprovação da agenda do Executivo. Contudo, nos anos eleitorais o acirramento entre os poderes seja maior, já que os partidos estão mais preocupados com seus ganhos eleitorais, com a consolidação das suas identidades (Mainwaring, 1993).

*H6: A probabilidade da edição de atos normativos é maior nos anos eleitorais.*

*Variável de controle IV: Fragmentação partidária*

A fragmentação partidária é considerada uma das dimensões mais relevantes sobre a dispersão ou concentração de poder do sistema político. Uma fragmentação alta, aumenta os custos para construção de maiorias parlamentares e governos de coalizão, como também os custos para o Executivo operar no parlamento (Sartori, 1999; Cox e McCubbins, 1999).

*H7: A probabilidade da edição de atos normativos é maior, quanto maior a fragmentação partidária.*

A tabela 7 resume as relações esperadas entre as variáveis independentes e de controle sobre a variável dependente.

**Tabela 7: Sinal esperado das variáveis independentes**

Variável	Rótulo	Sinal
Sucesso	Taxa de sucesso	-
Dominância	Taxa de dominância	-
Bloco	Número de deputados nos blocos governista ou maioria	-
Período	(2015 - 2022 = 1), (1991 - 2014 = 0)	+
Presidente	Partido Governador (1), caso contrário (0)	-
Ciclo	Ano de eleição (1), caso contrário (0)	+
NEP	Número Efetivo de Partidos	+

Fonte: Elaboração própria

#### 2.4.2 Mensuração das variáveis

A variável *sucesso* foi mensurada a partir da razão entre o número de leis aprovadas e número de iniciativas legais de autoria do Poder Executivo. Já variável *dominância* foi mensurada a partir da razão entre o número de leis propostas e o número de iniciativas de lei de autoria do Executivo<sup>5</sup>.

A variável *bloco* foi mensurada a partir do número de partidos que compuseram o bloco governista ou da maioria no parlamento. Já a variável *Período* uma *dummy*, categorizada com (1), para o período de (2015 a 2022) e (0) para o período entre (1991 a 2014)<sup>6</sup>. A variável *presidente*, também *dummy*, categorizada com (1), quando o presidente da ALMG é do mesmo partido do governador e (0) para quando não há congruência partidária entre os chefes dos poderes. Na variável *ciclo*, o ano eleitoral recebe (1) e os demais anos (0). Por fim, a variável *fragmentação* mensurada pelo Número Efetivo de Partido (NEP), indicador construído por Laakso e Taagepera (1979).

<sup>5</sup> O Anexo 1.1 do capítulo apresenta algumas variáveis políticas utilizadas na análise.

<sup>6</sup> O Anexo 1.3 do capítulo apresenta os resultados fiscais de Minas Gerais, e aponta para um processo deterioração fiscal que chega ao seu auge a partir de 2015.

**Tabela 8: Estatísticas descritivas**

<b>Variáveis</b>	<b>Média</b>	<b>Mediana</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio-Padrão</b>
dominância	12%	11%	4%	29%	0,05
sucesso	78%	85%	46%	97%	0,15
bloco	30	29	16	60	11,03
fragmentação	11	10	7.8	16.7	2.97

Fonte: Elaboração própria

## 2.5 A inferência Bayesiana

A opção pela inferência bayesiana se deve principalmente ao número reduzido de casos. Ela se adequa melhor a desenhos de pesquisa com poucos casos, pois possibilita a incorporação de informações prévias às estimações, fato que confere robustez inferencial as análises. Nesse sentido, as análises bayesianas proporcionam uma forma natural de expressar e lidar com a incerteza nos resultados. À medida que mais evidências são reunidas, as crenças são atualizadas, permitindo uma tomada de decisão mais informada. Tais procedimentos permitem a atualização contínua dos resultados à medida que novos dados são coletados. Utilizei o algoritmo *Markov-Chain-Monte-Carlo* (MCMC) para realizar as estimações

A simulação de Monte Carlo é um método que utiliza números aleatórios para modelar e simular os fenômenos. Já as Cadeias de Markov são processos estocásticos que podem avançar em uma sequência de estados, onde a transição para o próximo depende apenas do estado atual e é determinada por uma matriz de transição. Ao combinar esses dois conceitos, a simulação de Monte Carlo via cadeias de Markov pretendemos capturar a complexidade da edição de atos normativos e a incerteza associada a edição dos mesmos. A ideia é simular diferentes cenários possíveis, seguindo as regras de transição entre os estados, e assim obter uma estimativa probabilística dos resultados (Gelman e Hill, 2007).

Com o objetivo de avaliar a adequabilidade dos dados ao modelo teórico proposto na tese, estimamos modelos de regressão como forma de validar a ideia de que a edição de atos normativos é uma função negativa dos conflitos na arena legislativa. Dada a distribuição da variável resposta, optamos por um modelo de regressão de Poisson.

A distribuição de Poisson descreve a probabilidade de um certo número de eventos ocorrer em um intervalo de tempo ou espaço fixo, assumindo que esses eventos ocorram de maneira independente a uma taxa constante ao longo do tempo ou espaço. A distribuição de Poisson é caracterizada por um único parâmetro, geralmente chamado de  $\lambda$ , que representa a taxa média de ocorrência dos eventos. Assim, as estimações não produzem apenas estimativas pontuais, mas também fornece distribuições de probabilidade, permitindo uma compreensão mais completa da variabilidade e incerteza associadas aos parâmetros (Gelman e Hill, 2007). Assim, uma regressão de Poisson faz uma predição a partir da soma ponderada das variáveis independentes  $X$  pelos coeficientes estimados  $\beta$ , mais uma constante  $\alpha$ .

$$\text{Log}(y) = \alpha + \beta_1 * \text{Sucesso} + \beta_2 * \text{Dominância} + \beta_3 * \text{Presidente} + \beta_4 * \text{Presidente} + \beta_5 * \text{Ciclo} + \beta_6 * \text{Período} + \beta_7 * \text{NEP} \quad (2.3)$$

A função de verossimilhança de Poisson usa uma constante  $\alpha$  e os coeficientes  $\beta$ , porém estes são exponenciados  $e^x$ ,  $y \sim \text{Poisson}(e^{(\alpha + x\beta)})$ . O preditor  $\alpha + X\beta$  é o logaritmo de  $Y$ . Portanto se faz necessário exponenciar os valores preditos. A constante  $\alpha$  e os coeficientes  $\beta$  são interpretados após a exponenciação. Esses valores constituem a tabela 9.

Estimamos quatro modelos de regressão e é possível afirmar que o modelo teórico desenvolvido apresentou forte adequabilidade aos dados. Os Modelos 1 e 2 foram estimados com as covariáveis *sucesso*, *dominância*, *presidente* e *bloco*, os efeitos das variáveis tomadas individualmente é praticamente nulo. No Modelo 3 congrega as quatro covariáveis apontadas anteriormente com a covariável *período*. Assim, segundo os valores estimados, a passagem para o período 1 (2015 a 2022) potencializa a edição de atos normativos em 1.90 unidades. No Modelo 4 incluímos dois controles, *ciclo* e *NEP* e a exceção da variável *período*, as demais apresentam certa neutralidade, com *scores* próximos a 1. A variável *período* apresenta os valores mais significativos. Ou seja, o período Pimentel-Zema (2015 a 2022) potencializa a edição de atos normativos em 1.92 unidades. É importante destacar, que nenhuma das variáveis de controle apresentaram resultados relevantes, o que nos permite afirmar que elas podem ser afastadas como hipóteses rivais. Os resultados estão sumarizados na tabela 9.

Tabela 9: Regressão de Poisson - Atos Normativos (1991 – 2022)

	M1	M2	M3	M4
Sucesso	0.98		0.99	0.99
Dominância	0.99		1.00	1.00
Presidente		0.91	1.14	1.12
Bloco		0.98	0.99	0.99
Período			1.89	1.92
Ciclo				1.10
NEP				0.99
Intercepto	5897.5	3053.8	2460.2	2457.3
N	31	31	31	31
MCMC	4000	4000	4000	4000

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Priori não informativa. Os modelos não apresentam erro, pois a função de verossimilhança não faz pressupostos sobre desvios como era o caso na regressão linear com uma verossimilhança Gaussiana. O Anexo 4 apresenta o gráfico de *Posterior Predictive Check Posterior* (Gelman e Hill, 2007). O foco está na comparação dos dados com as amostras simuladas, quanto mais próximo a anatomia das curvas, melhor as estimativas.

Os resultados descritos na tabela 9 apontam para a forte importância do período Pimentel-Zema para a saliência da arena administrativa. Como dito anteriormente, por um padrão disruptivo no recrutamento das elites políticas, conflitos na arena legislativa e pela forte crise fiscal. Esse período é definido por uma confluência de fatores, ou seja, uma combinação de condições que produzem o resultado de interesse.

Sob esse prisma, uma questão se faz presente, até que ponto os fatores definidores do período Pimentel-Zema nos ajudam a entender a preponderância da arena administrativa entre os anos entre 2015 a 2022.

## 2.6 Considerações finais

O presente capítulo se orientou pela construção de um modelo teórico e empírico que explique o recrudescimento da arena administrativa em Minas Gerais a partir de 2015. Os achados sugerem uma boa adequabilidade entre os dados e a teoria proposta. Assim, à

medida que o conflito entre os poderes aumenta (conflito mensurado pelas quedas das taxas de dominância e sucesso do Executivo no Legislativo), há um robustecimento das ações unilaterais dos governadores na arena administrativa via publicação de atos normativos infralegais.

O aumento das ações unilaterais dos governadores no período de 2015 a 2022 reflete um contexto diferente dos anteriores. Esse período é caracterizado menores taxas de dominância e sucesso do Executivo no Legislativo indicando um aumento do conflito entre os poderes. Tudo leva a crer que a alternância no poder e o agravamento da crise fiscal, combinados com a falta de apoio no parlamento, levaram o Executivo a buscar formas alternativas de governança, resultando em uma maior emissão de atos normativos infralegais como estratégia para contornar as legislaturas.

Essa certamente foi uma das respostas dos governadores Pimentel e Zema ao momento de mudança na correlação de forças no estado, do difícil quadro fiscal enfrentado e da hostilidade do legislativo, na tentativa de manter o mínimo de gerencia sobre a máquina pública.

### **CAPÍTULO 3: AS CONFIGURAÇÕES CAUSAIS DO UNILATERALISMO**

Após estimar os efeitos das variáveis independentes elencadas sobre a edição de atos normativos pelo Executivo estadual, tenho como objetivo adicional, diagnosticar as configurações causais do unilateralismo. Adoto essa estratégia em caráter complementar, para investigar as possíveis diferenças qualitativas entre os governadores que recorreram ao unilateralismo. Para tanto opto por uma abordagem diferente, a análise qualitativa comparativa (QCA), em sua variação *fuzzySetQCA*.

Como a abordagem QCA está fortemente ancorada na noção de equifinalidade, esse aspecto é central para entender porque opto por esse caminho. O que pretendo é explicar as diferenças que levaram ao uso do unilateralismo. Em suma, é sabido que Pimentel e Zema recorreram ao unilateralismo, mas eles podem ter escolhido essa estratégia por diferentes motivos e em diferentes contextos.

#### 3.1 Análise Qualitativa Comparativa

A lógica da QCA consiste em estabelecer caminhos causais, ou configurações de condições, que levam a explicar um determinado resultado seguindo as noções de suficiência e/ou necessidade (Schneider e Wagemann, 2012). A QCA tem uma lógica epistêmica subjacente, que é a do método configuracional. Nesse método, o foco recai sobre o diagnóstico das combinações de fatores que ajudem a entender quais as condições necessárias e suficientes para o resultado de interesse, nesse caso, o unilateralismo.

Uma configuração é uma combinação particular de condições que, quando presentes ou ausentes em conjunto, produzem um determinado resultado. Essas condições não são consideradas isoladamente, mas em conjunto com as outras. Isso significa que as condições podem ser interdependentes e complementares, o que implica que a presença ou ausência de uma condição pode afetar a influência de outras condições na configuração. Esses pressupostos estão relacionados à noção de equifinalidade, que assume que vários caminhos ou configurações causais podem explicar o mesmo resultado.

### 3.2 O modelo: conjuntos e condições

Um valor de conjunto *fuzzy* representa o grau de pertencimento dos casos em diversas categorias. Ao contrário da teoria tradicional dos conjuntos binários ou *Crisp*, que classificam os casos como totalmente pertencente a um conjunto (1), ou totalmente não pertencente (0), os conjuntos *fuzzy* oferecem a flexibilidade para representar vários graus de adesão. A calibração das condições no contexto da QCA, refere-se ao processo de ajuste das definições das condições para garantir que elas capturem com precisão os conceitos que estão sendo mobilizados. As condições selecionadas no modelo aqui desenvolvido seguem a mesma orientação teórica do modelo anterior. A intenção é cotejar os resultados aqui encontrados com os anteriores.

Uma condição ou conjunto de condições é considerada suficiente para explicar um resultado quando a sua presença por si só explica o mesmo. Ou seja, basta que uma condição X esteja presente para que o fenômeno Y ocorra ( $X \Rightarrow Y$ ). Necessário é entendido como uma condição, ou conjunto de condições, sem as quais o resultado não existiria. Em outras palavras, para termos Y, deve haver X ( $X \Leftarrow Y$ ). Da mesma forma, considerando que o QCA é um método configuracional que incorpora as noções de equifinalidade, ele potencialmente permite diversas configurações de condições ( $X * W + X * \sim Z$ ) para explicar um resultado (Y) (Duşa, 2024).

#### 3.2.1 Os conjuntos

Como a unidade de análise agora passa a ser o mandato do governador, isso exigiu a recodificação das variáveis analisadas no capítulo anterior. Assim, os conjuntos foram mensurados da seguinte forma.

**Resultado – Atos normativos do executivo:** *é mensurado pela média diária de atos normativos publicados pelos governadores ao longo dos seus respectivos mandatos;*

**Condição 1 – Dominância:** *é mensurada pela média anual da taxa de dominância por mandato do governador;*



**Condição 2 – Sucesso:** *é mensurada pela média anual da taxa de sucesso por mandato do governador;*

**Condição 3 – Bloco:** *é mensurada pela média de deputados que compuseram o bloco governista ou bloco da maioria na ALMG, nos respectivos mandatos;*

**Condição 4 – Presidente:** *Condição binária, 1 para presidente da assembleia do mesmo partido do governador e 0 para partidos diferentes.*

### 3.3 Calibração

Na metodologia da Análise Qualitativa Comparativa (QCA), a calibração desempenha um papel fundamental na tradução de dados qualitativos complexos em medidas que viabilizam análise comparativa. Esse processo não se resume a uma simples codificação de variáveis. Ele é um exercício interpretativo que envolve a aplicação de critérios teoricamente fundamentados para determinar a presença ou a intensidade das condições em estudo.

A calibração implica atribuir valores binários (geralmente 0 ou 1) ou valores de adesão (em escalas contínuas) às condições identificadas como relevantes para cada caso analisado. Essa decisão é guiada por limiares qualitativos, que são estabelecidos com base na compreensão do fenômeno estudado e na teoria subjacente. A escolha desses limiares não é trivial; ela pode significar a diferença entre identificar combinações de condições que são consideradas suficientes ou necessárias para produzir um determinado resultado.

O aspecto não mecânico da calibração reside na necessidade de discernimento teórico. A definição dos limiares deve ser informada por uma compreensão profunda das nuances do contexto estudado, das interações entre as condições e das expectativas teóricas sobre como essas condições operam em conjunto para influenciar os resultados observados. Assim, é através desse processo que a QCA permite revelar padrões complexos e relações causais em cenários onde a análise puramente quantitativa pode ser limitada para capturar a riqueza das interações qualitativas entre as condições.

*- Resultado – Atos Normativos*

Como dito anteriormente a condição de resultado foi mensurada pela média diária de atos normativos publicados pelos governadores ao longo dos mandatos. Na tabela 11 apresentamos os três tipos de calibração que realizamos para a presente condição. O objetivo desse processo é diagnosticar qual estratégia de calibração se adequa melhor ao estudo do caso em tela. A primeira estratégia foi a divisão em conjuntos binários (*crisp-set*), orientados pela média. A média de atos/dia para o período 2.78. Nesse sentido, teríamos dois conjuntos, um formado por governadores unilateralista, Azeredo (PSDB), Pimentel (PT) e Zema (NOVO). E governadores não unilateralistas, Garcia (PRS/PTB), Aécio I e II (PSDB), Itamar (PMDB), Anastasia I e II (PSDB) e Alberto Pinto (PP).

O problema desse tipo de calibração é que os conjuntos perdem os aspectos idiossincráticos dos casos. Nesse sentido, simulei outro tipo de calibração, como forma de captar essas idiossincrasias. Assim, o conjunto que reúne governadores unilateralistas e não unilateralistas (que não pertencem ao conjunto) foi calibrado pelo método *fuzzy*, a partir dos quartis da condição de resultado. Nesse tipo de calibração pertencem ao conjunto unilateralista os governadores Zema (NOVO), Pimentel (PT), Azeredo (PSDB), Garcia (PRS/PTB) e Aécio I, este com um unilateralismo moderado (0,66) e os demais com um forte unilateralismo forte (1). O problema desse tipo de calibração é que foram agregados governos bem diferentes, especialmente no que tange a relação Executivo/Legislativo.

**Tabela 10: Tipos de calibração da condição resultado (atos normativos)**

<b>Governador</b>	<b>Resultado (Atos)</b>	<b><i>Crisp</i> (Média)</b>	<b><i>Fuzzy</i> (Quartis)</b>	<b><i>Fuzzy</i> (Indireta)</b>
Zema	5.4	1	1	1
Pimentel	4.6	1	1	1
Azeredo	3.3	1	1	0.7
Hélio Garcia	2.5	0	1	0.3
Aécio I	2.2	0	0.66	0.2
Aécio II	2.1	0	0.33	0.1
Itamar	2.0	0	0.33	0.1
Anastasia I	1.9	0	0	0
Anastasia II	1.9	0	0	0
Alberto	1.9	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, optamos por um critério de calibração indireta, proposto por Rihoux e Ragin (2009), orientado pelos dados coletados e pela observação dos paradigmas da relação entre os poderes no período analisado. A lógica de calibração também foi *fuzzy*. Contudo o conjunto de governadores unilateralistas foi formado pelos governos de Zema (NOVO), Pimentel (PT) e Azeredo (PSDB), este com um unilateralismo moderado (0.7) e os demais com um forte unilateralismo (1). Já os governadores que não pertencem ao conjunto unilateralista também foram graduados, um ~unilateralismo residual foi atribuído aos governos de Garcia, Aécio I e II e Itamar e os governos fortemente ~unilateralistas foram os mandatos de Anastasia I e II e Alberto. A tabela 11 apresenta a formatação dos conjuntos.

**Tabela 11: Calibração da condição resultado (atos normativos)**

<b>Categorias</b>	<b>Calibração</b>	<b>Categorização</b>	<b>Governadores</b>
Unilateralista	1	Unilateralismo forte	Zema
	1		Pimentel
	0.7	Unilateralismo moderado	Azeredo
Ponto Médio	0.5	Indefinição	Não se aplica
~Unilateralista	0.3	~Unilateralista residual	Garcia
	0.2		Aécio II
	0.1		Aécio I
	0.1		Itamar
	0	~Unilateralista	Anastasia I e II
0	Alberto		

Fonte: Elaboração própria.

#### - *Condição 1: Dominância*

Para a calibração da condição 1 (Dominância) também simulei três tipos de calibração. A primeira um conjunto binário, orientado pela média. A taxa média de dominância do período é de 42,9. Assim, foi construído dois conjuntos um formado pelos governadores que apresentam taxa de dominância acima da média, ou seja, aqueles que dominam a arena legislativa e os que ~dominam. O resultado é condizente os fundamentos da relação entre os poderes no período. Contudo, ao observar a figura 6, constatei que a condição apresenta uma distribuição bimodal, fato que abre caminho para a utilização de um limiar de 50%. Assim, os governadores que apresentaram taxa de dominância acima de 50% foram considerados dominantes. Entre 50% e a média 43%, foram considerados

dominantes, porem em um grau inferior, chamados de dominantes residuais. E os abaixo da média foram considerados ~dominantes.

**Tabela 12: Tipos de calibração da condição 1 (Dominância)**

Governador	Condição 1 (Dominância)	<i>Crisp</i> (Média)	<i>Fuzzy</i> (Quartis)	<i>Fuzzy</i> (Distribuição)
Alberto	67	1	1	1
Anastasia I	66	1	1	1
Anastasia II	50	1	1	0.6
Aécio II	49	1	1	0.6
Hélio Garcia	47	1	0.66	0.6
Aécio I	47	1	0.66	0.6
Azeredo	38	0	0.33	0.4
Itamar	28	0	0	0.2
Pimentel	22	0	0	0.1
Zema	15	0	0	0

Fonte: Fonte: Elaboração própria.

Esse tipo de calibração, *fuzzy* orientada pela distribuição, se mostrou eficaz em captar as variações dentro dos conjuntos. Em especial no conjunto ~dominante. Azeredo e Itamar não dominaram a agenda legislativa, contudo, os que menos dominaram foram Pimentel e Zema, fato que se coaduna com a realidade trazida ao longo do trabalho. A tabela 13 mostra o resultado da formatação dos conjuntos.

**Tabela 13: Calibração da condição 1 (Dominância)**

Categorias	Calibração	Categorização	Governadores
Dominância	1	Dominância forte	Anastasia I
	1		Alberto
	0.6	Dominância residual	Hélio Garcia
	0.6		Aécio I
	0.6		Aécio II
0.6	Anastasia II		
Ponto médio	0.5	Ponto médio	Não se aplica
~Dominância	0.4	~Dominância residual	Azeredo
	0.2		Itamar
	0.1		Pimentel
	0	~Dominância forte	Zema

Fonte: Elaboração própria

- *Condição 2: Sucesso*

Os estudos relacionados ao sucesso legislativo dos chefes do Executivo são comuns na ciência política (Steger, 1997; García Montero *et. al.*, 2009; Saiegh, 2009). Partimos do pressuposto que as taxas de sucesso se relacionam a aspectos definidores da governança da agenda do Executivo e em linhas gerais apresentam valores mais elevados do que as taxas de dominância. O trabalho de Saiegh, (2009) apresenta uma taxa média de 75% de sucesso para os executivos analisados. Apesar das diferenças contextuais dos casos analisados pelo autor, para com os casos em tela, utilizo o limiar de 75% com o objetivo de obter ancoragem teórica para a calibração. A tabela 14 apresenta os resultados das simulações e a tabela 15 a formação do conjunto, após a calibração selecionada.

**Tabela 14: Tipos de calibração da condição 2 (Sucesso)**

<b>Governador</b>	<b>Condição 2 (Sucesso)</b>	<b><i>Crisp</i> (Média)</b>	<b><i>Fuzzy</i> (Quartis)</b>	<b><i>Fuzzy</i> (Teoria)</b>
Hélio Garcia	93	1	1	1
Aécio II	90	1	1	0.9
Azeredo	88	1	0.66	0.9
Anastasia I	88	1	0.66	0.9
Anastasia II	81	1	0.66	0.7
Aécio I	78	1	0.33	0.6
Itamar	70	0	0.33	0.3
Zema	70	0	0.33	0.3
Pimentel	63	0	0	0.1
Alberto	59	0	0	0

Fonte: Fonte: Elaboração própria.

Tabela 15: Calibração da condição 2 (Sucesso)

<b>Categorias</b>	<b>Calibração</b>	<b>Categorização</b>	<b>Governadores</b>
Sucesso	1	Sucesso alto	Hélio Garcia
	0.9	Sucesso	Azeredo
	0.9		Aécio II
	0.9		Anastasia I
	0.7	Sucesso moderado	Anastasia II
0.6	Aécio I		
Ponto Médio	0.5	Indefinição	Não se aplica
~Sucesso	0.3	~Sucesso residual	Itamar
	0.3		Zema
	0.1		Pimentel
	0	~Sucesso	Alberto

Fonte: Elaboração própria.

### - Condição 3: Bloco

A tabela 16 apresenta os três critérios utilizados para a calibração da condição Bloco. O governo Hélio Garcia (PRS/PTB) se destaca pela forte adesão dos partidos, em média, 56 deputados compuseram o bloco governista ao longo do mandato. Tem-se também um conjunto de governos, tais como, Aécio I e II (PSDB), Anastasia I e II (PSDB), Pimentel (PT) e Alberto (PP), que tiveram um número médio de deputados próximo entre 30 e 28. Um terceiro grupo com um número mais reduzido de deputados, em torno de 20, formado pelos governos de Itamar (PMDB), Azeredo (PSDB) e Zema (NOVO). Diante dessa distribuição dos dados, utilizei o critério de calibração indireta de Rihoux e Ragin (2009), orientado pelos dados coletados e pela observação do cenário político.

Tabela 16: Tipos de calibração da condição 3 (Bloco)

<b>Governador</b>	<b>Condição 3 (Bloco)</b>	<b>Crisp (Média)</b>	<b>Fuzzy (Quartis)</b>	<b>Fuzzy (Indireta)*</b>
Hélio Garcia	56	1	1	1
Aécio I	30	1	1	0.6
Aécio II	30	1	1	0.6
Anastasia I	30	1	1	0.6
Anastasia II	30	1	1	0.6
Pimentel	29	0	0.33	0.6
Alberto	28	0	0.33	0.6
Itamar	23	0	0	0.3
Azeredo	22	0	0	0.2
Zema	20	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 17 apresenta o resultado da formação dos conjuntos a partir do critério de calibração escolhido. Foram estabelecidos dois conjuntos, um nomeado de Bloco, dividido em dois subconjuntos. O primeiro composto por um único caso, o governo Hélio Garcia (PRS/PTB), representante os governos de maior adesão partidária, por isso recebeu o valor 1. Os mandatos de Aécio Neves (PSDB) e Antônio Anastasia (PSDB), Alberto Pinto (PP) e Fernando Pimentel (PT), com uma adesão presente, porém, residual, em torno de 30 deputados. O outro conjunto nomeado de ~Bloco subdividido em dois subconjuntos, o primeiro ~Bloco residual, composto por Itamar (PMDB) e a Azeredo (PSDB), score 0.3 e 0.2, e por fim Zema (NOVO), o governo de menor adesão partidária, classificado como 0.

**Tabela 17: Calibração da condição 3 (Bloco)**

<b>Categorias</b>	<b>Calibração</b>	<b>Categorização</b>	<b>Governadores</b>
Bloco	1	Bloco	Hélio Garcia
	0.6	Bloco residual	Aécio I
	0.6		Aécio II
	0.6		Anastasia I
	0.6		Anastasia II
	0.6		Alberto
	0.6		Pimentel
Ponto Médio	0.5	Indefinição	Não se aplica
	0.2	~Bloco residual	Azeredo
	0.3		Itamar
	0	~Bloco	Zema

Fonte: Fonte: Elaboração própria.

#### *- Condição 4: Presidente*

A condição 4, por ser dada, não necessitou de calibração. Assim, Hélio Garcia (PRS/PTB), com Romeu Queiroz (PRS/PTB), Itamar (PMDB), com Antônio Júlio (PMDB), Aécio I (PSDB), com Mari Torres (PSDB) e Alberto Pinto (PP), com Dinis Pinheiro (PP), tiveram a correspondência partidária entre o chefe do Executivo e do Legislativo e receberam valor 1. Nos demais governos a correspondência não existiu, por isso foram enquadrados como 0.

**Tabela 18: Calibração da condição 4 (Presidente)**

<b>Categorias</b>	<b>Calibração</b>	<b>Governadores</b>
Presidente	1	Hélio Garcia
	1	Itamar
	1	Aécio I
	1	Alberto
~Presidente	0	Azeredo
	0	Aécio II
	0	Anastasia I
	0	Anastasia II
	0	Pimentel
	0	Zema

Fonte: Fonte: Elaboração própria.

Nota: os governos de Azeredo (PSDB), Aécio II, Anastasia I e II (PSDB) e Pimentel (PT), o chefe do Legislativo, pertencem a base governista. Apenas Zema (NOVO) governou todo o seu primeiro mandato com um presidente da ALMG não vinculado ao bloco de apoio ao governo.

Assim, a matriz utilizada para análise está sintetizada na tabela 19, os testes de necessidade e suficiência são apresentados na seção seguinte.

**Tabela 19: Resultados das calibrações – Resultado e Condições**

<b>Governador</b>	<b>Unilateralismo</b>	<b>Dominância</b>	<b>Sucesso</b>	<b>Bloco</b>	<b>Presidente</b>
Hélio Garcia	0.3	0.6	1	1	1
Azeredo	0.7	0.4	0.9	0	0
Itamar	0.1	0.2	0.3	0	1
Aécio I	0.2	0.6	0.6	1	1
Aécio II	0.1	0.6	0.9	1	0
Anastasia I	0	1	0.9	1	0
Anastasia II	0	0.6	0.7	1	0
Alberto	0	1	0	0	0
Pimentel	1	0.1	0.3	0	0
Zema	1	0	0.1	0	0

Fonte: Fonte: Elaboração própria.

Assim, seguindo a discussão realizada até o momento, e com base nos dados sistematizados, destaco que a combinação teórica esperada para captar as configurações causais do unilateralismo é:

$$\text{Unilateralismo}(1) \Leftarrow \text{Sucesso}(0) * \text{Dominância}(0) * \text{Bloco}(0) * \text{Presidente}(0) \quad (3.1)$$



A formulação deve ser assim interpretada: a ausência de dominância, sucesso, bloco e presidente implicam no resultado de interesse, que a doção da estratégia de unilateralismo por parte do governador. Essa é a expectativa de resultado que esperamos encontrar.

### 3.4. Testes

A realização dos testes de necessidade e suficiência é feita por meio de duas principais medidas: a consistência e a cobertura. Consistência ou Inclusão, refere-se à proporção do conjunto Y que está contida no conjunto X. Ou avalia o grau de necessidade ou suficiência de cada configuração. Apesar de ser um método determinístico, há um consenso sobre os valores de Inclusão para os testes de necessidade e suficiência (Rihoux e Ragin 2009; Schneider e Wagemann 2012). Isso significa que as configurações e soluções não precisam ser 100% necessárias ou suficientes para serem consideradas válidas. A comunidade aceita um certo grau de inconsistência na análise dos testes. Para o teste de necessidade, o valor de referência é 0.9, ou seja, as configurações que apresentam valores  $\geq 90\%$  nesse teste são consideradas necessárias. Para o teste de suficiência, o valor de referência é 0.8, ou seja, as configurações que apresentam valores  $\geq 80\%$  nesse teste são consideradas suficientes. A segunda medida é a de cobertura. Essa medida demonstra a relevância empírica de cada configuração e da solução completa. É uma medida de quão trivial ou relevante é uma condição necessária X para um resultado Y (Duşa, 2024). Esse valor é importante pois ele indica quanto do fenômeno está sendo explicado. Idealmente, um valor geral de cobertura superior a 0.7 é considerado como satisfatório.

#### *3.4.1 Teste de necessidade*

Braumoeller e Goertz (2000) apresentam uma definição importante para a ideia de necessidade:

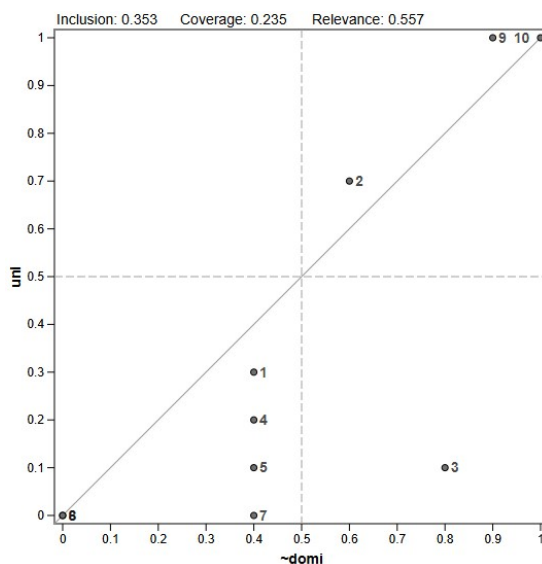
*Definição 1: X é uma condição necessária para Y se X estiver sempre presente quando Y ocorrer.*

Conjuntos *fuzzy* são variáveis numéricas contínuas, e esse tipo de dados é melhor representado usando um gráfico de dispersão, em QCA é chamado de gráfico XY. Quando

as pontuações difusas de X são maiores que as pontuações difusas de Y, os pontos estão localizados na parte inferior direita do gráfico XY.

A figura 7 apresenta o teste de necessidade para as condições X( $\sim$ dominância) e Y (unilateralismo) os pontos se encontram dispersos ao longo do gráfico. Fato que demonstra que o não domínio da arena legislativa pelo governador, tomado isoladamente, não é uma condição necessária para o unilateralismo. O teste apresenta também, duas métricas importantes. As medidas de Inclusão e Cobertura estão abaixo, dos valores especificados pela literatura. Apontando que tomada isoladamente, a  $\sim$ Dominância da arena legislativa não é uma condição necessária para o unilateralismo.

**Figura 7: Teste de Necessidade – Unilateralismo\* $\sim$ Dominância**

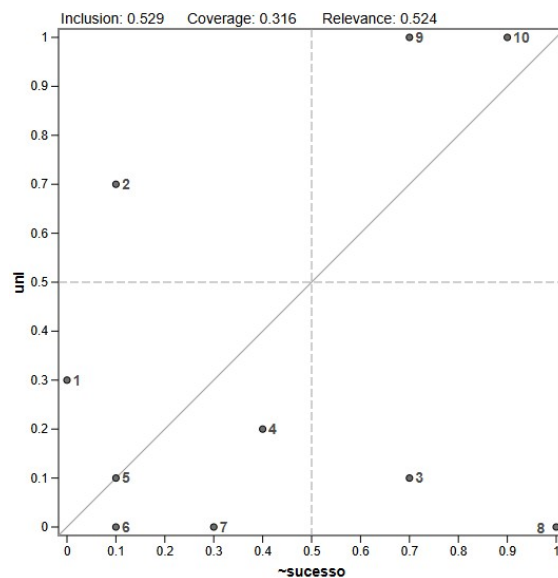


Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

A figura 8 apresenta o teste de necessidade para as condições X( $\sim$ sucesso) e Y (unilateralismo), como na condição anterior os pontos estão dispersos pelo gráfico. Fato que demonstra que o não sucesso legislativo dos governadores, tomado isoladamente, não é uma condição necessária para o unilateralismo.

**Figura 8: Teste de Necessidade – Unilateralismo\*~Sucesso**

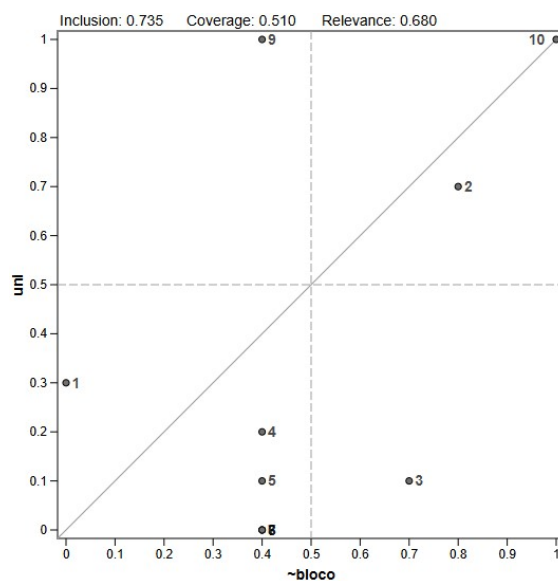


Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

No caso da condição Bloco, os valores de inclusão e relevância são mais robustos, mas assim mesmo não apresentam os *scores* que atestam a necessidade da condição. Os valores indicam que a construção de uma base de apoio no Legislativo é uma condição importante para o não unilateralismo do Executivo, mas não pode ser considerada condição necessária.

**Figura 9: Teste de Necessidade – Unilateralismo\*~Bloco**

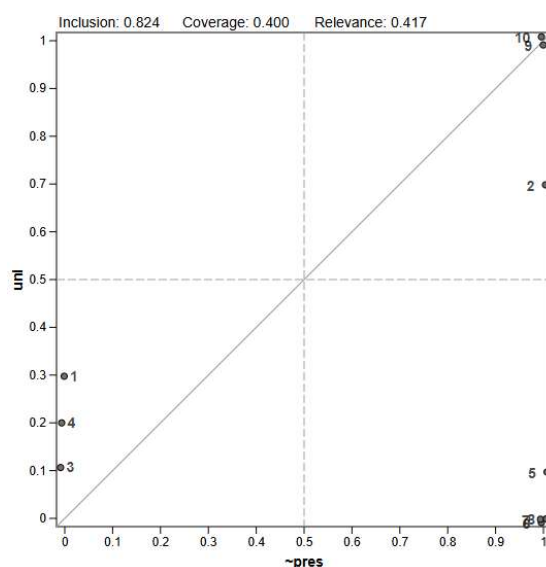


Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

O presidente da casa não ser do mesmo partido do governador aparece no teste como uma condição quase necessária para o unilateralismo, aliás, a condição mais importante entre as demais. Os *scores* são robustos e por muito pouco não ficam dentro limite estabelecido pela literatura, que estabelece inclusão acima de 0.9. Nesse caso, a Inclusão foi de 0.824, a cobertura de 0.400 e a relevância de 0.417. Fato que demonstra que se o presidente da casa for do mesmo partido do governador, ele tenderá a não recorrer ao unilateralismo.

**Figura 10: Teste de Necessidade – Unilateralismo\*~Presidente**



Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

### 3.4.2 Teste de suficiência

Os fenômenos sociais possuem configurações causais complexas. Embora os pesquisadores possam formular diversas hipóteses sobre como esses fenômenos são gerados, a totalidade de sua complexidade causal provavelmente nunca será completamente compreendida (Duşa, 2024).

Contudo, embora todas muitas causas influenciem o resultado, é possível identificar se algumas são mais importantes que outras. Algumas são tão cruciais que o resultado não ocorre sem a presença delas. Apesar de não serem suficientes para desencadear o resultado sozinhas, são importantes o bastante para serem consideradas uma parte necessária de uma configuração causal. Assim, a análise de suficiência em tela, não tem

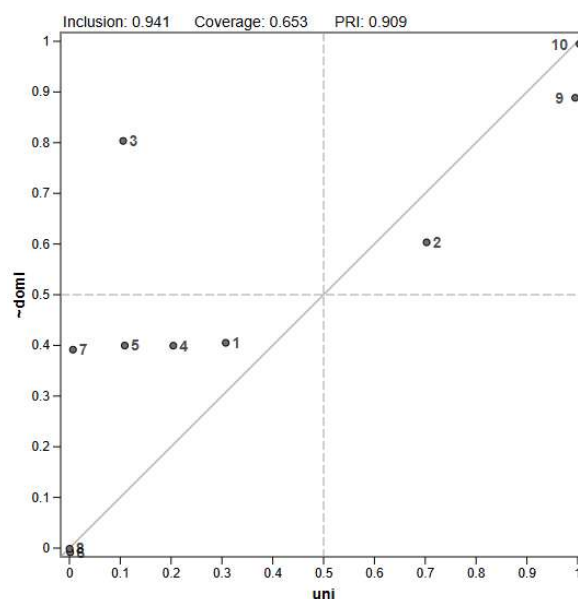
como objetivo captar as condições suficientes do unilateralismo, tomadas isoladamente. Aqui o foco está no entendimento empírico das condições, para análise de posterior dessas as configurações.

Braumoeller e Goertz (2000) apresentam uma definição importante para a ideia de suficiência:

*Definição 2: X é uma condição suficiente para Y quando toda vez que X está presente, Y também está presente (Y está sempre presente quando X ocorre).*

Os *scores* de inclusão e consistência apontam, de forma descritiva, que a  $\sim$ dominância da arena legislativa é uma condição suficiente para o unilateralismo do Executivo. Sua inclusão foi de 0.941, acima do limite aceito pela literatura, que é de 0.9.

**Figura 11: Teste de Suficiência – ( $\sim$ Dominância\*Unilateralismo)**

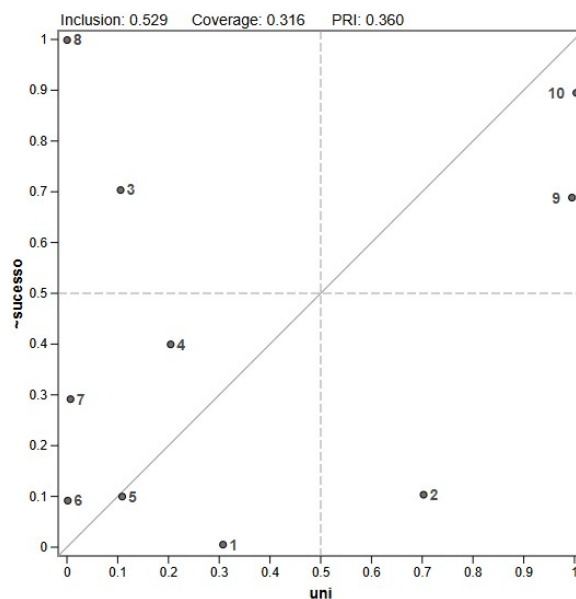


Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

O mesmo não acontece com o  $\sim$ sucesso, ou seja, a condição sucesso legislativo do executivo é menos relevante para explicar o unilateralismo do que a  $\sim$ dominância. Em outras palavras, o não controle da arena legislativa  $\sim$ dominância, é fator determinante para o unilateralismo dos governadores.

**Figura 12: Teste de Suficiência – ( $\sim$ Sucesso\*Unilateralismo)**

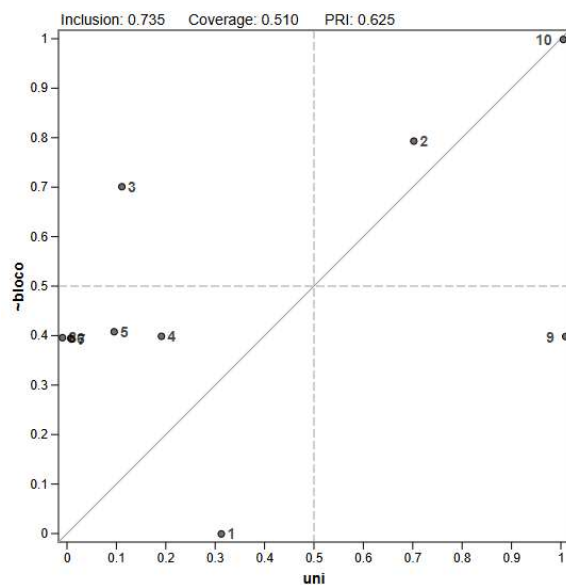


Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

O valor de referência é 0.8, ou seja, as configurações que apresentam valores  $\geq 80\%$  nesse teste são consideradas suficientes. A medida de inclusão é de 0.735, um *score* alto, porém, sem atingir o limiar proposto pela literatura. Contudo, que uma base consistente de apoio parlamentar fomenta ações menos unilaterais por parte dos governadores

**Figura 13: Teste de Suficiência – ( $\sim$ Bloco\*Unilateralismo)**

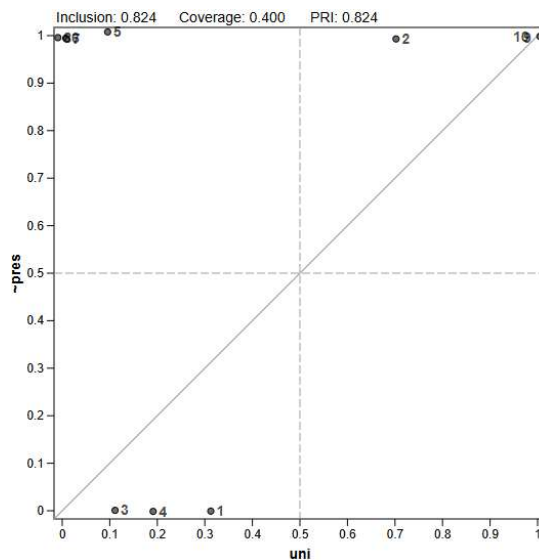


Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

O *score* de inclusão aponta, de forma descritiva, que a incongruência partidária entre governador e presidente da ALMG é uma condição suficiente para o unilateralismo.

**Figura 14: Teste de Suficiência – ( $\sim$ Presidente\*Unilateralismo)**



Fonte: Elaboração própria.

Legenda: (1) Hélio Garcia; (2) Azeredo; (3) Itamar; (4) Aécio I; (5) Aécio II; (6) Anastasia I; (7) Anastasia II; (8) Alberto; (9) Pimentel e (10) Zema.

Em resumo, foram encontradas como condições suficientes para explicar a estratégia do unilateralismo a falta de dominância do governador na arena legislativa e a ausência de um presidente da casa do partido do governador. Esta última condição foi, inclusive, considerada como condição quase necessária na análise de necessidade. Esses achados nos levam a acreditar, em princípio, que o presidente da casa é um ator fundamental para explicar o uso do unilateralismo, caso ele não seja do mesmo partido do governador.

Importante registrar que o que se busca com QCA não é exatamente a identificação de condições isoladamente, elas servem apenas como indicadores precários dos resultados pretendidos. O que se busca realmente é a identificação de configurações causais, o que se persegue, de fato, com o uso da tabela de verdade, objeto de análise da próxima seção.

### 3.5. Tabela verdade: unilateralismo

A principal ferramenta analítica da QCA é a Tabela Verdade, que compreende todas as combinações logicamente possíveis de condições dentro do modelo especificado. Ao

apresentar todas as combinações possíveis de condições e agrupar os casos em configurações correspondentes, a tabela da verdade oferece uma representação visual clara e estruturada dos dados. Isso permite avaliar e comparar diferentes configurações de condições para entender melhor como elas estão relacionadas aos resultados em questão.

O modelo configuracional, partir da lógica dos estudos orientados pelos casos, apresentou resultados instigantes. No modelo orientado por variáveis, estimado no capítulo 2, a variável *Período*, forte relevância estatística para o unilateralismo, ou seja, entre os anos de 2015 a 2022, a arena administrativa foi muito mobilizada pelos dois governadores. Com o modelo configuracional, foi possível estabelecer uma diferença qualitativa entre os dois mandatos que compõe o período. Romeu Zema (NOVO) e Fernando Pimentel (PT), não conseguiram sucesso legislativo, não dominaram a agenda e o presidente da ALMG, não era dos seus respectivos partidos. Contudo, Pimentel (PT) estabeleceu uma relação mais sólida com a ALMG. Ao longo do seu mandato 29 deputados compuseram em média o bloco governista. Em comparação Romeu Zema (NOVO) contou com o apoio de 20 deputados em média. Esse resultado demonstra que o unilateralismo é uma função da arena legislativa, mas o seu resultado ótimo é composto por uma gama de configurações causais, que atingiram sua plenitude no mandato de Romeu Zema (2019 – 2022).

**Tabela 20: Tabela Verdade 1**

<b>Sucesso</b>	<b>Dominância</b>	<b>Bloco</b>	<b>Presidente</b>	<b>Resultado</b>	<b>Incl</b>	<b>PRI</b>	<b>n</b>	<b>Caso(s)</b>
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0.833</b>	<b>0.812</b>	<b>1</b>	<b>Zema</b>
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.727</b>	<b>0.667</b>	<b>1</b>	<b>Pimentel</b>
1	0	0	0	0	0.611	0.500	1	Azeredo
0	1	1	1	0	0.231	0.091	1	Alberto
1	1	1	0	0	0.190	0.056	3	Aécio II Anastasia I Anastasia II
1	1	1	1	0	0.429	0.000	2	Hélio Garcia Aécio I
0	0	0	1	0	0.273	0.000	1	Itamar

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *Incl*: Sufficiency Inclusion Score e *PRI*: Proportional Reduction in Inconsistency



### 3.6 Minimização booleana: unilateralismo

Após a identificação das combinações de condições associadas ao resultado de interesse, a QCA utiliza a minimização booleana como uma ferramenta para determinar quais condições, presentes ou ausentes, são relevantes para produzir o resultado de interesse. Se, ao variar essa condição, não se observa um impacto discernível no resultado, pode-se afirmar que essa condição é irrelevante para a sua produção. A minimização booleana pode ser entendida como a redução de uma expressão booleana para uma forma mais curta e parcimoniosa.

O resultado da minimização é  **$\sim$ Sucesso\* $\sim$ Dominância\* $\sim$ Bloco\* $\sim$ Presidente = Unilateralismo**. Assim, tem-se mais um indicio que os conflitos na arena legislativa, potencializam a utilização do unilateralismo. A configuração perfeita do unilateralismo é pautada pela falta de um bloco, pela falta de um presidente do prático do governados e e pela perda total de controle da arena legislativa pelo Executivo.

### 3.7. Tabela verdade: $\sim$ unilateralismo

Como um exercício de contraste, construí um modelo configuracional visando identificar s configurações que fazem com que os governadores não recorreram ao unilateralismo  $\sim$ unilateralismo. O objetivo foi diagnosticar se as configurações positivas e negativas são a expressão reflexa uma da outra. Os resultados são igualmente instigantes. Hélio Garcia (PRS/PTB) e Aécio I (PSDB) são os governadores  $\sim$ unilaterais, em sua expressão máxima. São governadores que conseguiram controlar a arena legislativa. Obtiveram sucesso legislativo, controlaram a agenda, construíram blocos parlamentares robustos e controlaram partidariamente a presidência da casa. Essa configuração é antitética a Romeu Zema (NOVO).

Tabela 21: Tabela Verdade 2

Sucesso	Dominância	Bloco	Presidente	Resultado	Incl	PRI	n	Caso(s)
0	0	0	1	1	1	1	1	Itamar
0	1	1	1	1	0.923	0.909	1	Alberto
1	1	1	0	1	0.952	0.944	3	Aécio II Anastasia I Anastasia II
1	1	1	1	1	1	1	2	Hélio Garcia Aécio I
0	0	0	0	0	0.278	0.188	1	Zema
0	0	1	0	0	0.455	0.333	1	Pimentel
1	0	0	0	0	0.611	0.500	1	Azeredo

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *Incl*: Sufficiency Inclusion Score e *PRI*: Proportional Reduction in Inconsistency

Contudo, entre o unilateralismo de Romeu Zema (NOVO) e ~unilateralismo de Hélio Garcia (PRS/PTB) e Aécio I (PSDB), temos uma gama de configurações que reforçam a ideia de que o controle da arena legislativa é algo relevante. A minimização booleana aponta os resultados. Aécio II (PSDB), Anastasia I e II (PSDB), também são governadores ~unilaterais, (**Sucesso\*Dominância\*Bloco**). Apesar do curto mandato, Alberto Pinto (PP), optou também pelo (~unilateralismo) (**Dominância\*Bloco\*Presidente**). E Itamar Franco (PMDB) que apesar que apesar das baixas taxas de sucesso e dominância, e uma base rarefeita, tinha um aliado política na presidência da casa. Assim, é possível afirmar que os poderes de agenda do presidente da ALMG, mitigaram a atuação unilateral de Itamar (PMDB) (**~Sucesso\*~Dominância\*~Bloco\*Presidente**).

### 3.8 Consideração finais

Utilizando o modelo configuracional, foi possível identificar uma diferença qualitativa entre os dois mandatos analisados. Romeu Zema (NOVO) e Fernando Pimentel (PT) enfrentaram desafios semelhantes no âmbito legislativo, sem conseguir dominar a agenda e sem contar com o presidente da ALMG em seus respectivos partidos. No entanto, Pimentel (PT) conseguiu estabelecer uma relação mais sólida com a ALMG, com uma média anual de 29 deputados compondo seu bloco governista, ao longo do seu mandato. Esse, inclusive, foi um fator determinante para evitar o seu processo de impeachment.

Em contrapartida, Romeu Zema (NOVO) contou, em média anual de apenas 20 deputados, ao longo do primeiro mandato. Esse resultado indica que o unilateralismo está fortemente ligado à dinâmica legislativa, mas seu desempenho ideal é influenciado por uma série de configurações causais, que foram mais evidentes durante o mandato de Romeu Zema (2019-2022).

## CAPÍTULO 4: UNILATERALISMO E ASSIMETRIA INFORMACIONAL

O presente capítulo tem como principal objetivo diagnosticar o efeito do unilateralismo do Executivo no parlamento. Se nos capítulos anteriores a saliência da arena administrativa foi explicada pelos conflitos na arena legislativa, agora invertemos os termos da equação. Assim, a principal hipótese de trabalho é que a edição dos atos normativos gera o acionamento de estruturas informacionais na ALMG. Especialmente na edição de requerimentos de informações, que são mecanismos à disposição do parlamento para escrutinar autoridades do poder Executivo, com o objetivo de reduzir às assimetrias informações entre os poderes.

A teoria informacional dos estudos legislativos é o alicerce teórico do capítulo. Gilligan e Krehbiel (1987; 1989) desenvolveram modelos formais que constituem o núcleo da teoria informacional. Em 1991 com a publicação de *Information and Legislative Organization* por Keith Krehbiel o modelo informacional de análise legislativa ganha notoriedade. O modelo contrasta diretamente a abordagem distributivista e enfatiza a importância de dois axiomas que haviam sido negligenciados anteriormente: o axioma majoritário e o axioma da incerteza. O majoritário estabelece que as decisões tomadas no Legislativo, tanto nas comissões quanto no plenário, devem refletir a vontade da maioria. Já o postulado da incerteza reconhece que a assimetria informacional é inerente ao processo político. A incerteza define a tomadas de decisão no parlamento. A perspectiva informacional argumenta que o objetivo principal da organização legislativa é garantir que as decisões sejam tomadas considerando as preferências da maioria e com base em informações abrangentes. Isso pode ser alcançado por meio do acesso e compartilhamento de conhecimentos especializados pelos legisladores. O Legislativo é considerado eficiente na medida em que as políticas aprovadas refletem a máxima quantidade possível de informação disponível.

A redução da incerteza é um dos principais benefícios coletivos a serem alcançados através da estrutura institucional do Congresso. Isso significa que, quanto mais as instituições legislativas incentivarem os congressistas a adquirir e compartilhar conhecimentos especializados, mais eficazes elas serão na tomada de decisões embasadas.

Assim, o argumento apresentado no capítulo é que o aumento da saliência da arena administrativa via edição de atos normativos, aumenta a necessidade redução das assimetrias informacionais pelo parlamento, via requerimentos de informações às autoridades do poder Executivo. Dito de outra maneira, o unilateralismo aciona estruturas informacionais no legislativo.

#### 4.1 Estudos legislativos e teoria informacional

A perspectiva informacional dos estudos legislativos gira em torno da ideia de que o desafio central dos legisladores é criar políticas bem informadas em um sistema complexo marcado por assimetrias informacionais. Segundo Gilligan e Krehbiel (1987), as comissões são o *loci* de redução das assimetrias informacionais, no limite pela composição especializada de suas estruturas decisórias. Portanto, qualquer vantagem processual concedida as comissões, pode ser interpretada como incentivos para obtenção de informações.

Nesse sentido, o desequilíbrio de informações entre o Poder Executivo e o Legislativo coloca o Executivo como o principal proponente de políticas públicas. A questão central é entender sob quais condições o governo, ao propor uma política, compartilha ou omite informações essenciais com o parlamento? E em quais cenários o legislativo tem mais ou menos incentivo para obter informação das ações do executivo?

De acordo com Santos e Almeida (2011), a decisão de revelar informações depende do nível de alinhamento de interesses e preferências entre o Executivo e o Legislativo em relação a uma política específica. Segundo os autores, quanto mais alinhadas forem as preferências dos dois poderes, menos necessidade haverá para o legislativo buscar informações adicionais. Por outro lado, em um cenário em que há uma divergência substancial entre o governo e o parlamento, torna-se crucial a redução das assimetrias informacionais por parte dos legisladores. Nesse contexto, a existência de opiniões divergentes entre o Executivo e o Legislativo faz com que este mobilize o aparato institucional a sua disposição para obter informações sobre as políticas. Fato que potencializa a contribuição do legislativo no processo de produção de políticas públicas.

O legislativo tem a capacidade de adquirir informações sobre uma política para reduzir sua incerteza e a consequente perda de informações, através da "consulta" a atores que possuam informações sobre os efeitos de determinada política. Um instrumento importante a disposição dos parlamentares é a edição dos requerimentos de informações. Por outro lado, para além da obtenção de informações sobre as políticas o parlamento pode promover o controle das ações das burocracias governamentais, como forma de aumentar a sua participação na condução das políticas públicas.

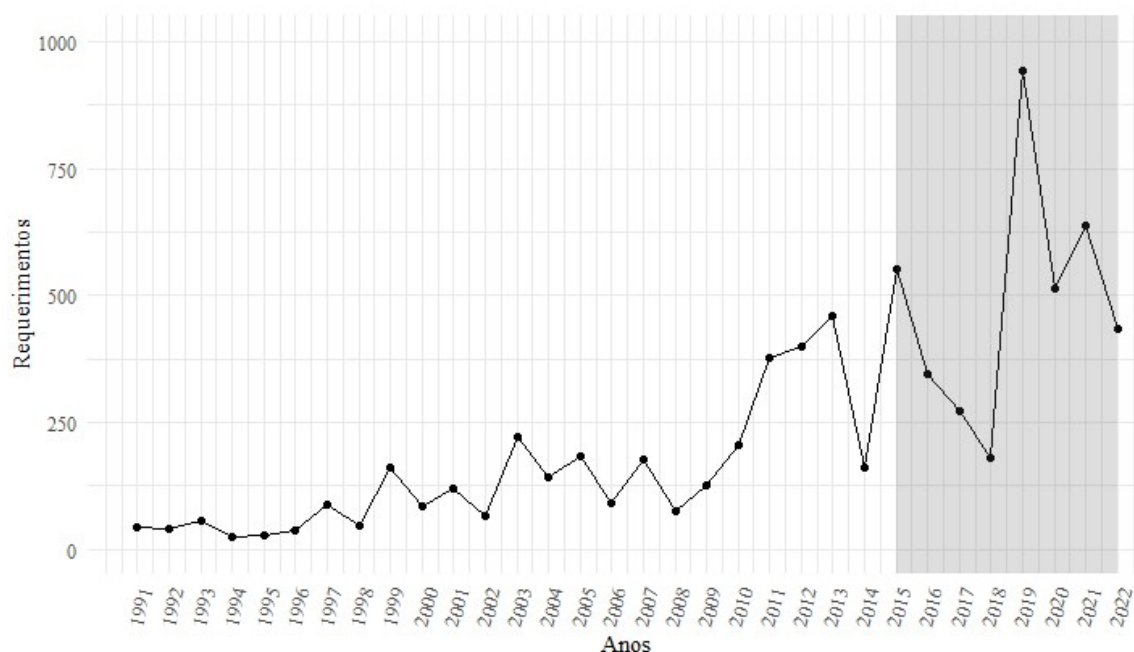
#### 4.2. Os Requerimentos de Informações na ALMG

A regulação institucional dos requerimentos de informações na ALMG é dada pelo Art. 79 do Regimento Interno, o artigo regula as prerrogativas privativas da Mesa Diretora da Assembleia. Assim, a mesa é responsável pela emissão de parecer dos requerimentos às autoridades estaduais, em duas condições, a primeira quando o fato se relaciona a matéria legislativa em tramitação e a segunda quando o fato se refere ao controle a fiscalização da Assembleia. Assim, as funções de fiscalização e controle são as funções precípua dos requerimentos de informações. O rito ordinário de aprovação dos requerimentos segue os seguintes passos.

- 1) Requerimento apresentado ao Plenário, publicado no “Diário do Legislativo” e encaminhado à Mesa Diretora;*
- 2) Após o parecer da Mesa, o requerimento é encaminhado para a ordem do dia no Plenário;*
- 3) O requerimento é apreciado pelo Plenário;*
- 4) O ofício é remetido à autoridade estadual.*

O Gráfico 15 apresenta dados sobre a solicitação de requerimentos de informações solicitados pelos deputados e pelas comissões do legislativo mineiro para a série histórica analisada. No período analisado foram apresentados 7293 requerimentos de informações. Desses, 53% (3.875) foram apresentados entre os anos de 2015 a 2022 e 43% (3.418) entre os anos de 1991 a 2014. Os dados demonstram que especialmente, a partir de 2018, último ano de governo Fernando Pimentel (PT), a edição de requerimentos de informações atingiu patamares nunca vistos no legislativo mineiro.

**Figura 15: Requerimentos de informações solicitados**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A tabela 22 apresenta os dados de aprovação, arquivamento e retirada de tramitação dos requerimentos nos governos analisados. O período Aécio Neves (PSDB) que compreende os anos de 2003 a 2010, e mandatos Aécio I e II e Anastasia I. Foi o único período no qual houve mais arquivamentos do que aprovação de requerimentos de informações. Isso demonstra a força do governo em conter o escrutínio de suas autoridades pelo parlamento. Outro fator a ser destacado é que a solicitação de requerimentos ganha uma relevância quantitativa a partir do governo Fernando Pimentel (PT), mas atinge os patamares mais elevados no governo Romeu Zema (NOVO). Isso demonstra que nesses dois mandatos o legislativo potencializou suas prerrogativas fiscalizadoras, fato que ocorre de maneira concomitante a saliência da arena administrativa, como demonstrado no capítulo 2.

**Tabela 22: Requerimentos de informações – aprovados e arquivados**

<b>Governador</b>	<b>Requerimentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Hélio Garcia	Aprovados	122	74
	Arquivados	40	26
	Retirados de tramitação	2	0
Azeredo	Aprovados	100	50
	Arquivados	97	48
	Retirados de tramitação	4	2
Itamar	Aprovados	256	59
	Arquivados	174	40
	Retirados de tramitação	3	1
Aécio I	Aprovados	287	45
	Arquivados	340	53
	Retirados de tramitação	12	2
Aécio II	Aprovados	137	34
	Arquivados	252	63
	Retirados de tramitação	10	3
Anastasia I	Aprovados	78	43
	Arquivados	105	57
	Retirados de tramitação	0	0
Anastasia II	Aprovados	761	60
	Arquivados	499	39
	Retirados de tramitação	7	1
Alberto Pinto	Aprovados	23	82
	Arquivados	103	18
	Retirados de tramitação	0	0
Pimentel	Aprovados	684	51
	Arquivados	640	47
	Retirados de tramitação	26	2
Zema	Aprovados	1728	68
	Arquivados	747	30
	Retirados de tramitação	50	2

Fonte: Elaboração própria à partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Em 2018 ocorreu uma importante mudança institucional, no que tange a relevância das comissões no processo legislativo da ALMG. A Decisão Normativa da Presidência Nº 25 estabeleceu o rito processual da tramitação dos requerimentos de informações ao Poder Executivo ou ao Tribunal de Contas relativo às contas do Governador. Segundo o documento a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária passa a ter deliberação conclusiva sobre o parecer, sendo vedado recurso ao Plenário. Aliado a isso o requerimento, depois de apreciado na Comissão, integrará o processo de prestação de contas do Executivo. E caso o requerimento seja aprovado, o processo de prestação de contas será baixado em diligência e terá sua tramitação suspensa por, no máximo, cinco dias úteis, nos termos do caput do art. 301 do Regimento Interno, vedada nova suspensão de tramitação na mesma comissão. A Decisão Normativa entrega a Comissão de

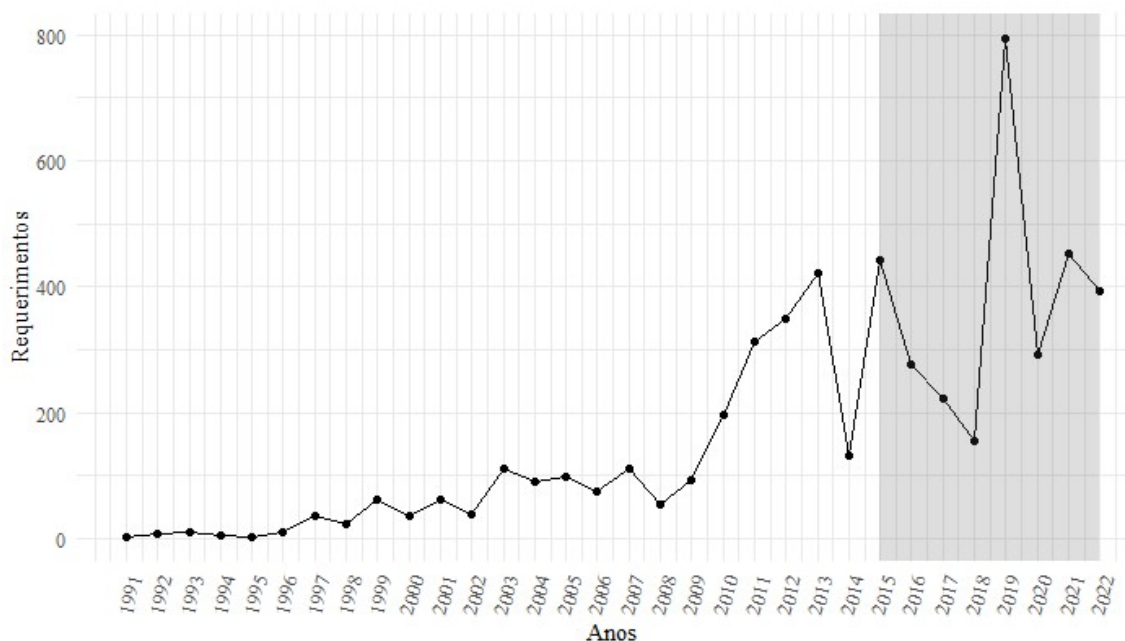


Fiscalização Financeira e Orçamentária um poder discricionário importante, no que tange a aprovação de contas do governador. O protagonismo das comissões no processo de solicitação de requerimentos de informações vai ao encontro das conclusões de Anastásia (2001), quando a autora destaca uma série de inovações institucionais que ocorreram em resposta a uma constatação de que a Casa não possuía a confiança da sociedade mineira. Entre as mudanças implementadas, a autora aborda a criação de canais de comunicação e participação direta da sociedade nas estruturas legislativas. Essas medidas visavam tornar a casa legislativa mais responsiva e aberta à participação dos cidadãos, buscando aumentar a confiança e a legitimidade do parlamento perante a população. Além disso, foi ressaltada a importância da introdução de assessoria técnica qualificada para auxiliar os parlamentares na tomada de decisões, fornecendo subsídios em questões específicas.

É importante destacar que em determinados contextos, a edição de requerimentos de informações é um artifício importante a disposição do parlamento para escrutinar às ações do poder Executivo. Esse dispositivo opera, teoricamente na disjuntiva, modelo de comissão, marcado pela dispersão da autoridade temática entre os órgãos especializados. Ou o modelo partido-cartel, onde ocorre a centralização do poder políticos nos agentes do partido majoritário. Aqui é importante destacar que as comissões também podem ser agentes do partido majoritário, contudo, dentro de uma lógica centralizada dos trabalhos comissionais. Já o modelo de comissão preconiza dispersão temática e consequente arrefecimento dos atores partidários na dinâmica no parlamento.

Os dados da Figura 16 apontam para uma proatividade das comissões em três mandatos. O segundo mandato de Antônio Anastasia (PSDB) e os mandatos de Fernando Pimentel (PT) e Romeu Zema (NOVO). No período Anastasia II, a comissão que mais solicitou requerimentos foi a Comissão de Direitos Humanos como 419 pedidos de informações, ou seja, 38% do total. Nos períodos de Pimentel e Zema, os pedidos se pulverizam entre as comissões temáticas. Assim, no caso de Anastasia, a ação está vinculada a uma agenda específica, já nos casos de Pimentel e Zema, os dados indicam um componente mais estrutural, onde as ações fiscalizadoras do parlamento se potencializaram.

**Figura 16: Solicitação de requerimentos de informações pelas comissões**



Fonte: Elaboração própria à partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A proatividade das comissões também foi diagnóstica no âmbito federal. Amorim Neto, Cox e Mccubbins (2003) apontaram que o modelo Cartel, formatou a relação Executivo/Legislativo no Brasil até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Com uma coalizão governista pouco dispersa do ponto de vista ideológico, Cardoso conseguiu implementar sua agenda, com uma ação proativa dos líderes partidários. Contudo, a partir de 2003, o novo governo se constitui a partir de uma coalizão mais dispersa, fato que aumenta os custos de transação do Executivo implementar sua agenda. A partir daí, surgem as explicações pautadas na ideia de um governo condicionado aos interesses do parlamento (Aldrich, 1994 e Almeida, 2018). O modelo teórico se pauta na ideia de que o incentivo da maioria em concentrar poderes legislativos nas lideranças partidárias é uma função positiva da distância ideológica entre a maioria governista e a minoria. Ou seja, a partir de Lula da Silva (PT), a formação da coalizão mitigou a delegação as lideranças partidárias, sendo a gênese de um processo de dispersão de poder no parlamento, dispersão essa em direção a uma proatividade das comissões no processo legislativo.

No âmbito subnacional, e especialmente para o caso em tela, a ideia do governo condicionado traz importantes *insights* teóricos. Pimentel (PT) e Zema (NOVO) não

conseguiram articular coalizões sólidas, que favorecem a delegação às lideranças partidárias, como consequência as comissões ganham destaque, a dinâmica informacional ganha relevância e a fiscalização ao Executivo se potencializa. Com relação aos pedidos de requerimentos de informações e a participação das comissões, se faz necessário analisar se os dados se coadunam com a teoria proposta de dois períodos distintos na política mineira. No primeiro de 1991 a 2014, os governadores conseguiram articular maiorias parlamentares, dado a um padrão constante de recrutamento político, fato que deu estabilidade e previsibilidade a relação entre os poderes e favoreceu a delegação aos líderes partidários. Assim, a arena legislativa se configurou como o *locus* decisório privilegiado. No segundo período de 2015 a 2022, com processos eleitorais disruptivos, crise fiscal e a não formação de uma coalizão efetiva, tem-se a refração da delegação aos líderes, potencializa-se a proatividade das comissões, fato que torna a arena legislativa mais custosa e conseqüentemente tem-se a hipertrofia a arena administrativa. Nesse sentido, as seções 4.3 e 4.4 se dedicam a verificar a adequabilidade dos dados a teoria proposta.

#### 4.3 Dois períodos distintos

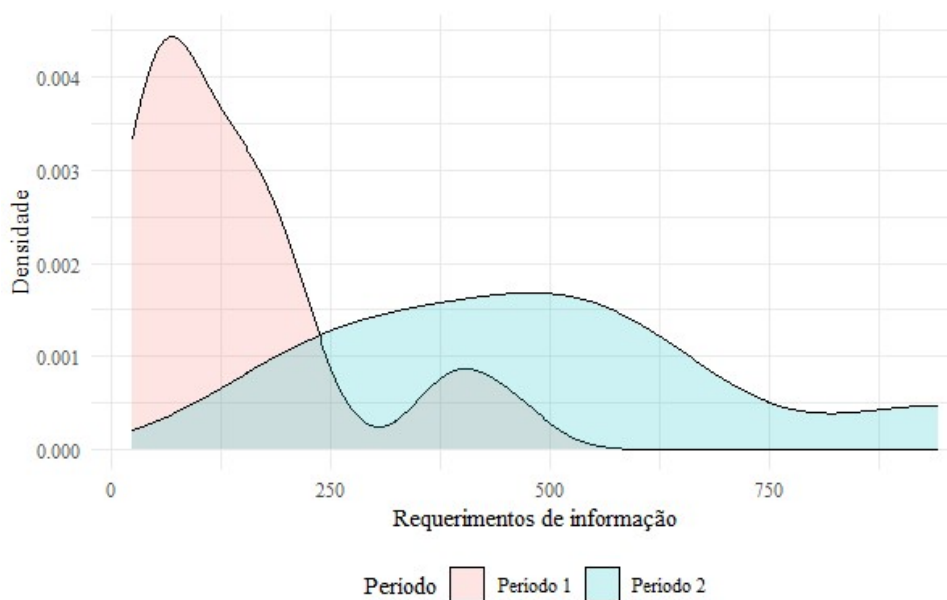
Como no capítulo 3, dividimos a amostra em dois períodos. O primeiro de 1991 a 2014, que compreende os governos de Hélio Garcia (PRS/PTB), Eduardo Azeredo (PSDB), Itamar Franco (PMDB), Aécio Neves I e II (PSDB), Antônio Anastasia I e II (PSDB) e Alberto Pinto (PP). O segundo período de 2015 a 2022, tem-se uma ruptura no padrão de recrutamento político com a chegada do primeiro governo de esquerda, Fernando Pimentel (PT) e de um *outsider* ao sistema político Romeu Zema (NOVO). As estatísticas descritivas dos períodos são apresentadas na Tabela 24. Como dito anteriormente a solicitação de requerimentos é bem mais robusta no período dois, em comparação ao período um.

Tabela 23: Estatísticas descritivas

Total de requerimentos						
Período	n	Mínimo	Mediana	Média	Máximo	Desvio-padrão
1	24	24	106	142	459	117,3
2	8	179	472	484	943	223,3
Requerimentos comissões						
Período	n	Mínimo	Mediana	Média	Máximo	Desvio-padrão
1	24	2	61,5	97	421	113,93
2	8	154	342	378	793	198,19

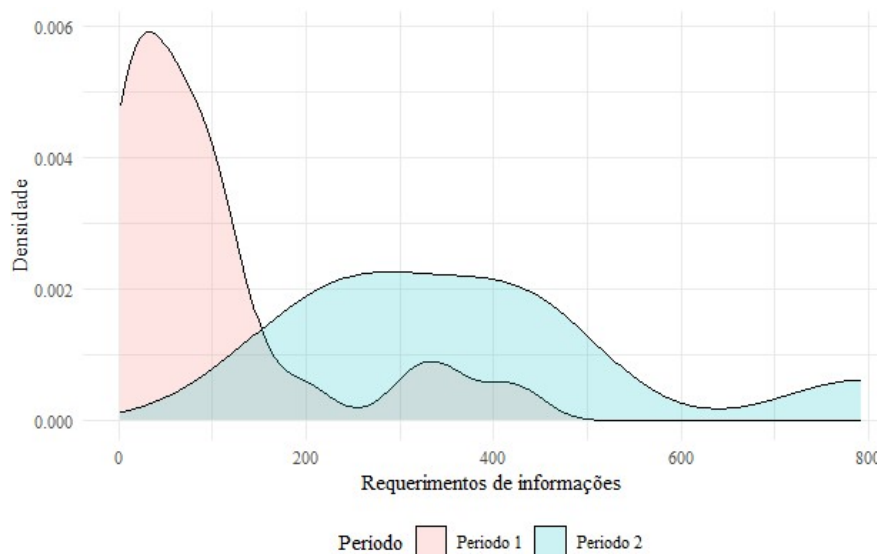
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Figura 17: Distribuição dos requerimentos de informações



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 18: Distribuição dos requerimentos de informações (Comissões)**



Fonte: Elaboração própria.

Realizamos o mesmo teste de diferença de médias, apresentado no capítulo 2, o *Full Bayesian Significance Test*, ou *FBST* (Pereira e Stern, 1999). O objetivo é testar hipóteses baseadas no cálculo da probabilidade a posteriori na região (a ideia de máxima densidade a posteriori – MPB ou HPB em inglês) que é tangente ao conjunto que define a hipótese nula. A Hipótese Nula do teste é que a diferença das médias de solicitação de requerimentos de informações é igual a zero, entre os períodos ( $H_0 = 0$ ). A Hipótese Alternativa é que a diferença das médias é diferente de zero ( $H_1 \neq 0$ ).

As análises seguiram os seguintes passos:

- 1) Estimamos o *Bayes fator* para as três variáveis. Com o objetivo de avaliar a probabilidade de ocorrência da hipótese alternativa;
- 2) Executamos o algoritmo *Markov-Chain-Monte-Carlo* (MCMC) para extrair amostras da distribuição posterior, com 10.000 simulações;
- 3) Avaliamos o ajuste do modelo em relação aos dados, através de verificação preditiva das posteriores, com foco nas estimativas de *valor-e*<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Os Gráfico de *valor-e* é apresentado no anexo 1.4.

Para a variável *requerimentos e requerimentos comissões* o valor-*e* padronizado é  $0 < 0,05$ . Nesse sentido, há fortes evidências para rejeitar a hipótese nula de que os parâmetros das duas populações são iguais.

#### 4.4 Hipóteses

A partir da análise e do histórico dos dados coletados foi possível estabelecer quatro hipóteses de pesquisa.

##### *Variável independente I: Atos Normativos*

Essa hipótese tem ancoragem teórica no estudo de Santos (2014) sobre a estrutura informacional da Câmara dos Deputados segundo o autor, quando as divergências entre o Executivo e as maiorias congressuais sobre uma determinada política forem significativas. O parlamento dispõe de uma estrutura de assessoria suficiente para contestar as recomendações do Executivo. Assim, o argumento subjacente é que quando o Executivo hipertrofia suas ações unilaterais o legislativo tem incentivos para acionar suas estruturas informacionais. Assim, é possível esperar que:

*H1: A probabilidade da edição de requerimentos de informações aumenta com a saliência da arena administrativa.*

##### *Variável independente II: Período*

Segundo Santos e Almeida (2011), a decisão de revelar informação está atrelada ao grau de congruência de interesses e preferências entre o Executivo e a maioria no Legislativo em relação a uma política específica. Em outras palavras, quanto maior a congruência entre as preferências do Executivo e da maioria parlamentar, menor será a necessidade de o Legislativo recorrer a fontes alternativas de produção de dados para obter informações adicionais. Assim, em Minas Gerais após 2015, as incongruências entre os poderes aumentam, fato que potencializa as ações informacionais dos parlamentares.

*H2: A probabilidade da edição de requerimentos de informação, aumenta a partir de 2015.*

*Variáveis de controle: sucesso e dominância*

O controle da agenda legislativa é uma ferramenta essencial para os chefes do Executivo. Esse controle permite que eles influenciem diretamente quais propostas serão debatidas e votadas no parlamento (Saiegh, 2011; Santos *et al.*, 2014; Garcia Montero *et al.*, 2009). Portanto, quando as taxas de sucesso e dominância diminuem, os governadores perdem controle sobre a arena legislativa e os custos de transação do processo legislativo aumentam.

*H3: A probabilidade da edição de requerimentos de informação aumenta com a queda das taxas de dominância dos governadores;*

*H4: A probabilidade da edição de requerimentos de informação aumenta com a queda das taxas de sucesso dos governadores.*

**Tabela 24: Sinal esperado das variáveis independentes**

Variável	Rótulo	Sinal
atos	Número de Atos Normativos	+
período	(1991 - 2014 = 0), (2015 - 2022 = 1)	+
sucesso	Taxa de sucesso	-
dominância	Taxa de dominância	-

Fonte: Elaboração própria

#### 4.5. Mensuração das variáveis

A variável dependente é o número de requerimentos de informações<sup>8</sup> solicitados por ano, pelas estruturas do poder legislativo. A variável independente principal é o número de atos normativos expedidos pelas autoridades do poder Executivo entre os anos de 1991 a 2022. A variável *período* uma *dummy*, categorizada com (1), para o período de (2015 a

<sup>8</sup> Para captar melhor as variações ao longo do período analisado, optei em utilizar a variáveis número de requerimentos de informações solicitados por todas as estruturas do poder legislativo, não apenas pelas comissões.

2022) e (0) para o período entre (1991 a 2014). Por fim, a variável *sucesso* é mensurada a partir da razão entre o número de leis aprovadas e número de iniciativas legais de autoria do Poder Executivo. E a variável *dominância* é mensurada a partir da razão entre o número de leis propostas e o número de iniciativas de lei de autoria do Executivo. A tabela 25 apresenta as estatísticas descritivas.

**Tabela 25: Estatísticas descritivas**

Variáveis	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-Padrão
Requerimentos	228	162	24	943	211.5
Atos	1962	1726	1014	3738	769.6
Dominância	12%	11%	4%	29%	0,05
Sucesso	78%	85%	46%	97%	0,15

Fonte: Elaboração própria

#### 4.6 Método

Como no Capítulo 2 optamos pela inferência bayesiana devido ao reduzido número de casos e pela possibilidade em utilizar a modelagem *Markov-Chain-Monte-Carlo* (MCMC) que permitiu capturar a complexidade da edição de atos normativos e a incerteza a eles associada. No presente capítulo a ideia é a mesma. Agora com foco explicativo na solicitação de requerimentos de informações. Como a variável dependente é a contagem de requerimentos solicitados estimo o modelo de regressão bayesiano de Poisson, a partir da seguinte equação.

$$\text{Log}(y) = \alpha + \beta_1 \cdot \text{Atos} + \beta_2 \cdot \text{Sucesso} + \beta_3 \cdot \text{Dominância} + \beta_5 \cdot \text{Período} \quad (4.1)$$

A função de verossimilhança de Poisson usa uma constante  $\alpha$  e os coeficientes  $\beta$ , porém estes são exponenciados  $e^x$ ,  $y \sim \text{Poisson}(e^{(\alpha + x\beta)})$ . O preditor  $\alpha + X\beta$  é o logaritmo de  $Y$ . Portanto se faz necessário exponenciar os valores preditos. A constante  $\alpha$  e os coeficientes  $\beta$  são interpretados após a exponenciação. Assim, estimei quatro modelo de regressão, atesto que o modelo teórico proposto mostra uma adequabilidade satisfatória aos dados. Ou seja, a partir dos dados há indícios que a edição de requerimentos de informações pela ALMG, tenha uma relação positiva com a hipertrofia da arena administrativa. Essa lógica apareceu nos quatro modelos estimados. As variáveis *atos*, *sucesso* e *dominância* apresentaram efeitos residuais nos quatro modelos estimados. O



destaque fica para a variável *período*, nos modelos 3 e 4. Assim, a passagem do período (1991 a 2014), para o período Pimentel-Zema (2015 a 2022) potencializa as solicitações de requerimentos de informações em torno de 5 vezes, vide os *scores* de 5.25 no modelo 3 e 4.54 no modelo 4. Esse resultado corrobora com os achados da tese. Ou seja, a partir de 2015 a política mineira viveu um ponto de inflexão. Inflexão marcada dentre outras coisas por um empoderamento de legislativo, consubstanciado pela presente análise.

**Tabela 26: Regressão de Poisson – Requerimentos (1991 – 2022)**

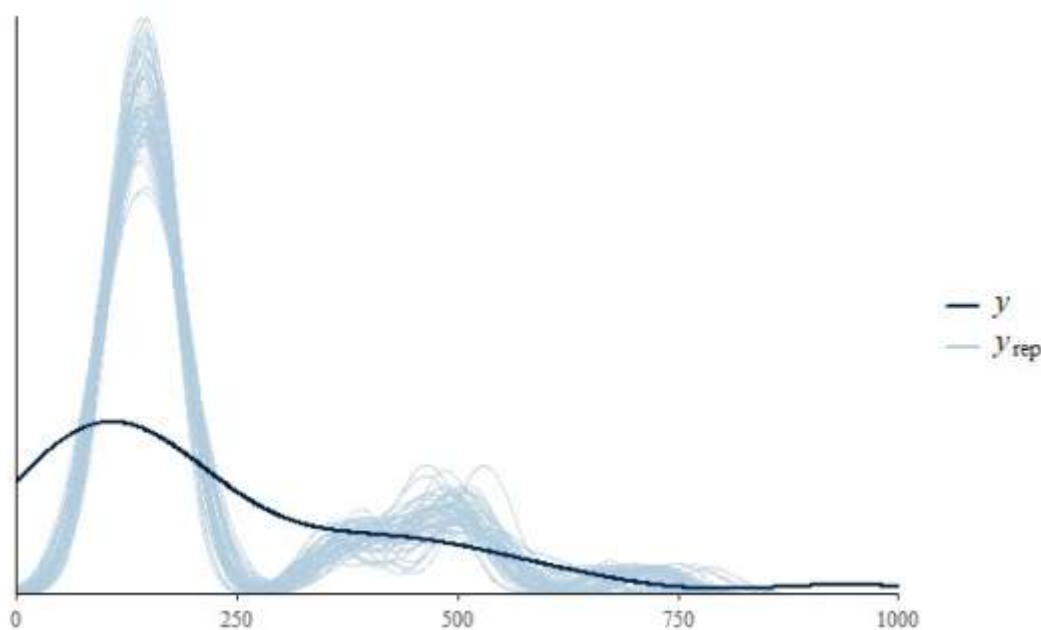
	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>M4</b>
Atos	1.00		1.00	1.00
Sucesso		0.99		0.99
Dominância		0.97		0.99
Período			5.25	4.54
Intercepto	78.08	733.8	229.9	146.2
<b>N</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>
<b>MCMC</b>	<b>4000</b>	<b>4000</b>	<b>4000</b>	<b>4000</b>

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Priori não informativa. Os modelos não apresentam erro, pois a função de verossimilhança não faz pressupostos sobre desvios como era o caso na regressão linear com uma verossimilhança Gaussiana.

O Gráfico 19 apresenta o *Posterior Predictive Check Posterior* (Gelman e Hill, 2007), as estimações do modelo 4, como dito anteriormente, o foco está na comparação dos dados com as amostras simuladas, quanto mais próximo a anatomia das curvas, melhor as estimativas. Para calda inferior da distribuição, ou seja, quando a edição de requerimentos é baixa, há uma dissonância entre as simulações e os dados reais. Contudo, para a calda superior da distribuição, a anatomia das duas curvas é mais próxima. Assim, as variáveis mobilizadas explicam melhor a alta solicitação de requerimentos.

**Figura 19: Posterior Predictive Check – Tabela 11 - Modelo 4**



Fonte: Elaboração própria.

Nota: As Cadeias de Markov convergiram satisfatoriamente, a estatística *Rhat* apresentara valor 1.0.

#### 4.7 Considerações finais

Os resultados deste capítulo revelam uma dinâmica complexa e significativa entre o unilateralismo do Executivo e a resposta do Legislativo em Minas Gerais. O acionamento das estruturas informacionais pelo Legislativo, especialmente através dos requerimentos de informações, demonstra um mecanismo importante para reduzir as assimetrias informacionais e fortalecer o sistema de pesos e contrapesos. Esses achados contribuem para uma compreensão mais profunda das interações entre os poderes e oferecem valiosas implicações para a teoria e a prática da governança democrática.

A edição dos atos normativos pelo Executivo tem efeitos positivos no acionamento das estruturas informacionais na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Em particular, observou-se um aumento significativo na emissão de requerimentos de informações, entre os anos 2015 a 2022. A reação do Legislativo, ao acionar suas estruturas informacionais, demonstra uma abordagem proativa na fiscalização das ações do Executivo. Esse comportamento indica que os parlamentares estão atentos às decisões do Executivo e buscam obter informações detalhadas para avaliar e responder adequadamente. O aumento nos requerimentos de informações destaca o uso desse instrumento como um meio crucial para o Legislativo exercer sua função de fiscalização.

Isso permite ao parlamento reduzir as assimetrias informacionais e manter um controle efetivo sobre as ações do Executivo.

Os achados não permitem dizer que há uma relação de causalidade entre a edição de requerimentos de informações e publicação de atos normativos. Contudo, o que se pode afirmar que são movimentos paralelos conectados a um esgarçamento da relação entre os poderes entre os anos de 2015 e 2022.

## CAPÍTULO 5: UNILATERALISMO E DELEGAÇÃO

Este capítulo se dedica ao exame mais detalhado das características do Governo Romeu Zema (NOVO), buscando entender outra possível consequência da adoção de uma atitude unilateralista por parte do governador, a possível reversão da delegação do Legislativo ao Executivo. O que estamos considerando reversão da delegação foi a decisão da ALMG (em 2020) que qualificou emissão de atos normativos infralegais em desacordo com a autorização concedida pela Constituição Estadual como ato de improbidade administrativa. Para muitos, essa decisão restringiu a discricionariedade das autoridades do poder Executivo, notadamente os secretários de Estado.

A pergunta que tentamos responder nesse capítulo é se essa reversão alterou o padrão de emissão de atos normativos pelo executivo. Ou seja, se isso realmente teve efeito sobre a estratégia unilateralista do governador.

### 5.1 Reversão da delegação

Em Reunião Extraordinária ocorrida em 10 de junho de 2020, o Plenário da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) rejeitou por 54 votos o Veto 20/20, do governador do Estado, Romeu Zema (NOVO), à Proposição de Lei 24.522<sup>9</sup>, de 2019. A matéria é originária do PL 1.344/19, dos deputados Agostinho Patrus (PV), presidente da ALMG, e Sargento Rodrigues (PTB), e dispõe sobre a responsabilidade de autoridade estadual pelo exercício irregular do poder regulamentar. A proposição pretende qualificar a emissão de atos normativos infralegais em desacordo com a autorização concedida pela Constituição Estadual<sup>10</sup>, ou com a legislação estadual em vigor, como ato de improbidade administrativa.

---

<sup>9</sup> A Proposição de Lei 24.522 de 2019, foi vetada pelo governador Romeu Zema (Veto 20/2020 e Mensagem 64/2020). O veto por sua vez foi derrubado pela assembleia, dando origem ao PL1344/2019. E transformado em norma jurídica pela Lei 23655/2020.

<sup>10</sup> A Constituição do Estado de Minas Gerais atesta no seu Art. 62, parágrafo XXX, que o Poder Legislativo tem a prerrogativa de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (MINAS GERAIS, 2022: 69).

Um dos autores do projeto que resultou na proposição de lei, o deputado Sargento Rodrigues (PTB) defendeu o parecer pela rejeição do veto, alegando que a proposição reforça as prerrogativas dos parlamentares. Segundo o deputado, o legislativo sofre com excesso de portarias, ofícios, memorandos e outras normas infralegais baixadas por diretores e superintendentes de órgãos públicos sem aprovação da Assembleia. É importante destacar que o governador do estado tem a sua disposição normas, que para sua efetivação não necessitam da anuência do poder Legislativo, as mais relevantes do ponto de vista institucional são o Decreto e Decreto Autônomo. Contudo, a insurgência da ALMG se deu contra um outro tipo de aparato legal, os atos normativos infralegais: Resoluções, Memorandos, Portarias e Instruções Normativas, de responsabilidade das demais autoridades de Poder Executivo.

O fato marcante é que a promulgação desses atos normativos tenha gerado tamanha repercussão política e que a Assembleia Legislativa tenha driblado seus problemas de ação coletiva atuando no sentido de regulamentar a edição dos mesmos, diminuindo o poder discricionário das autoridades do poder Executivo. Nesse sentido, coloco aqui duas questões. O que a derrubada do veto sugere sobre os fundamentos da relação Executivo/Legislativo no nível subnacional brasileiro, em especial nos estados da federação? O que a derrubada do veto sugere sobre a atuação dos governadores na produção de políticas públicas e na organização dos órgãos do poder Executivo?

## 5.2 Delegação e instituições políticas

A ideia de delegação se concentra na concessão de autoridade entre atores constituídos de alguma autoridade institucional. A essência da delegação passa minimamente por três dimensões. (1) a quem delegar; (2) o que delegar e (3) e o quanto delegar. Duas situações são observáveis nas instituições políticas. Quando a autoridade do cargo é fixa, ou quando o *agente* é designado e sua autoridade é constituída posteriormente (Bendor, *et. al.* 2001). Entender essa lógica é essencial para o entendimento do fluxo informacional constitutivo das cadeias de delegação. Assim, em decorrência da racionalidade limitada dos atores, caracterizada pela posse limitada de informações, multiplicam-se as possibilidades de oportunismo. Para Williamson (1987), esses conflitos manifestam-se tanto *ex ante*,

quanto *ex post* em relação ao momento da delegação, traduzindo-se nos problemas de seleção adversa<sup>11</sup> e de risco moral<sup>12</sup>, respectivamente.

Uma contribuição importante sobre a relação entre delegação e instituições políticas está no trabalho de Kiewiet e McCubbins (1991), os autores delinearão o funcionamento da estrutura de delegação no Congresso norte-americano e os problemas criados pela relação *Principal-Agente*, e os meios utilizados pelos quais *principais*, podem controlar seus *agentes*. A sabedoria dominante até então, trabalhava com a ideia de abdicação de prerrogativas por parte do parlamento. A introdução da ideia de delegação no debate traz para a discussão um aspecto mais estratégico da relação entre os poderes.

Kiewiet e McCubbins (1991) procuram se opor a hipótese de abdicação, argumentando que a aparente "abdicação" na verdade reflete um esforço da maioria do Congresso em perseguir seus objetivos. Dessa forma, segundo os autores, a criação de uma autorização central não prejudica os objetivos do Congresso, já que os fluxos informacionais entre a Congresso e as agências executivas não foram obstruídos. Em situações de equilíbrio<sup>13</sup> entre *Principal-Agente* a delegação é uma solução comum para problemas de ação coletiva e instabilidade de escolha social, produzindo importantes ganhos de produtividade na relação entre os atores. A teoria sobre os fundamentos da relação Executivo/Legislativo procurou analisar essa dimensão estratégica da delegação, a partir de duas dimensões: as comissões e os partidos políticos. Assim, em ambos os modelos essas instituições seriam responsáveis pela redução dos custos de transação e de resolução dos problemas de ação coletiva.

O papel estratégico das comissões foi abordado a partir de duas perspectivas. A primeira conhecida como distributivista. Nesse modelo teórico o sistema de comissões o *locus* privilegiado de ação individualizada dos parlamentares. A consequência desse processo é a promoção de políticas particularistas, que visam o sucesso eleitoral. Assim, a delegação

---

<sup>11</sup> O agente tem como foco a agenda do principal (alto custo informacional).

<sup>12</sup> O agente foca nos próprios interesses.

<sup>13</sup> Segundo (Bendor, *et. al.* 2001) um jogo com equilíbrio de Nash ideal de Pareto único, ocorre um alinhamento ótimo entre *Principal-Agente*. Há um alinhamento de expectativas entre os atores. nenhum dos jogadores tem a ganhar alterando sua estratégia de forma unilateral. É um sistema estável de competição. Não é possível, participando de algum esquema que siga o modelo de Equilíbrio de Nash, qualquer um dos participantes ganhar vantagem sobre os outros utilizando apenas escolhas e ferramentas próprias.

de prerrogativas as comissões, mitigaria os custos de transação e possibilitaria ganhos de troca entre os parlamentares (Mayhew, 1974; Shepsle, 1979). Uma outra perspectiva fundada na delegação de prerrogativas às comissões é a teoria informacional. Nesse modelo, as instituições operam além do conflito distributivo, elas podem e devem atuar para dirimir as assimetrias informacionais entre os atores políticos (Krehbiel, 1990).

A atuação estratégica dos partidos políticos e dos líderes partidários no poder Legislativo foi sistematizada nos trabalhos de Cox e McCubbins. No modelo teórico, a partir das regras institucionais o partido majoritário exerce forte controle sobre processo legislativo, atuando nas palavras dos autores como um Cartel, na medida em que controla o processo decisório. Variáveis institucionais como: (1) poder de agenda; (2) indicação dos membros das principais comissões; (3) controle de postos no interior do legislativo, são essenciais para o entendimento da atuação dos líderes partidários no âmbito do parlamento (Cox e McCubbins, 1993).

As estruturas de delegação, as cadeias de incentivo e os custos de transação estão bem documentados pela literatura, tanto empírica, quanto teoricamente, no que tange aos processos endógenos ao poder Legislativo. Porém, qual o acúmulo de conhecimento da disciplina sobre a amplitude da delegação ao poder Executivo, em especial gabinetes e burocracias?

Pensar a delegação ao Executivo nos traz aspectos mais heterodoxos da análise política. As estruturas do poder Executivo são mais porosas as ações políticas e contingências e conseqüentemente, mais suscetíveis as ações unilaterais dos chefes do poder. Segundo Almeida (2018) a popularidade é um preditor para se aferir a amplitude da delegação concedida ao chefe do Executivo. A popularidade elevada, carrega consigo uma maioria parlamentar que se beneficia da aprovação do Presidente, e tem interesse em apoiar suas iniciativas legislativas. Nesse modelo, chamado de presidencial, o chefe do Executivo é o ator protagonista na resolução dos problemas de ação coletiva.

Contudo, para além da popularidade, outros fatores contribuem para a delegação de prerrogativas ao Executivo. A natureza das políticas a serem delegadas, a assimetria informacional entre os atores e os custos de oportunidade envolvidos na formulação da política. Epstein e O'Halloran (1999) apontam justamente nesse caminho, segundo os

autores, a delegação ao Executivo é motivada pelos custos de transação. A incerteza parlamentar, especialmente, com relação ao resultado eleitoral, seria um importante fator preditor da amplitude da delegação.

A ideia de custos de transação é essencial para o entendimento da estrutura de delegação. Em linhas gerais se refere aos custos relacionados, ao monitoramento, a manutenção e ao cumprimento dos contratos entre *Principal-Agente*. Os custos são variáveis e marcados por diferentes estruturas de governança. Epstein e O'Halloran (1999) apontam que em governos divididos e cenários marcados pela incerteza, impõe custos de transação mais elevados aos atores. Nesse sentido, a literatura especializada destaca que a delegação é uma função do grau de atratividade de *agente*, ou seja, até que ponto este consegue dirimir problemas de ação coletiva e equalizar possíveis assimetrias informacionais. Já a sua amplitude, se relaciona aos custos de transação envolvidos nessa cadeia. Assim, quando esses custos se elevam, os fundamentos institucionais da relação entre o *Principal* e o *Agente* podem ser ressignificados. Esse o ponto da próxima seção.

### 5.3 A delegação e seus dilemas

A presente seção tem por objetivo responder a seguinte questão. Em quais cenários o Legislativo, enquanto o principal, tem incentivos para rever os paradigmas da delegação ao Executivo? Entender teoricamente esse processo é essencial para a análise das sequências de jogadas permitidas aos atores. A nomeação de ministros cujas as preferências sejam alinhadas com a maioria parlamentar, o monitoramento das proposições de origem do Executivo e o fortalecimento informacional das comissões permanentes, são as estratégias mais comuns utilizadas pelo poder Legislativo, às ações do Executivo.

A literatura tem discutido cada vez mais o controle da delegação aos órgãos da burocracia do poder Executivo. Nesse enfoque teórico as burocracias são entendidas como atores políticos, ou seja, com interesses e preferências intensas sobre as políticas públicas. Segundo McCubbins e Schwartz (1984) o parlamento inclui na legislação um aparato que orienta o processo decisório interno aos órgãos. Por meio desse, se estabelece o controle sobre a capacidade das burocracias de implementarem políticas. Esses controles operam em duas dimensões. Uma ligada ao controle dos órgãos burocráticos e a outra a redução



das assimetrias informacionais entre estes, o parlamento e a sociedade. Com isso, os autores trazem as ideias de *Police Patrol* e *Fire Alarms*.

A ideia de *Police Patrol*, ou controle por patrulha, se funda na supervisão e no controle, pelo poder Legislativo de um determinado órgão da burocracia do Executivo. Essa estratégia traz consigo elevados custos, pois os legisladores se distanciam dos seus reais objetivos. Já os procedimentos de *Fire Alarms*, ou alarmes de incêndios, se centram no municiamento de grupos interesse para que estes fiscalizem a delegação concedida pelo Parlamento às estruturas burocráticas.

Epstein e O'Halloran (1999), por sua vez, vincularam os processos de revisão legislativa ao ambiente político. Para os autores os legisladores norte-americanos devem ser mais propensos a limitar a autonomia dos órgãos burocráticos durante períodos de governo dividido, e quando o nível de incerteza sobre a política é mais alto. Assim, o Congresso delegará decisões ao Executivo quando os custos de transação externos forem menores do que os custos de decidi-las por meio das comissões.

Huber e Shipan (2002) também discutem os fundamentos do controle político das burocracias. Os autores contestam a tese do estado administrativo, na qual a governança das políticas públicas nos estados modernos fica a cargo das estruturas burocráticas, dada a complexidade dos processos de implementação. Inversamente, os autores atestam que o controle político das burocracias exercido pelo poder Legislativo, está representado no grau de detalhamento da legislação. Leis mais detalhadas dificultam a ação discricionária das burocracias. Tal discricionarietàade é uma função do conflito entre Legislativo e Executivo, consubstanciado pelo governo dividido em sistemas presidencialistas. Ou governos minoritários, ou de coalizão em sistemas parlamentaristas. Um ponto importante do trabalho de Huber e Shipan (2002) é uma discussão sobre o ponto ótimo da delegação. E como esse ponto ótimo se relaciona com a microgestão da atividade burocrática nas democracias modernas. Essa ideia coloca a autonomia dos *agentes* como um ponto de constante disputa entre os atores políticos.

#### 5.4 O controle sobre o Executivo

Segundo Moe (1985), presidentes são atores racionais em busca do desenvolvimento de uma reputação como líder político. Para atingir esse objetivo, podem recorrer a duas estratégias: a politização da burocracia e a centralização do poder Executivo. A politização se refere aos esforços do Executivo em controlar as burocracias, com o objetivo de tornar a estrutura governamental mais responsiva aos anseios do poder central. Já a centralização se refere a robustez institucional das estruturas do poder Executivo (Rudalevige e Lewis; 2005).

O olhar para ação administrativa dos Executivos é recente na produção acadêmica brasileira. Mas, com relação a política norte-americana o acúmulo de conhecimento é maior. Moe e Howell (1999) problematizam a capacidade fiscalizadora do Legislativo. Os autores assumem que o caráter institucional ambíguo e pouco sistemático do aparato constitucional norte-americano explicaria a expansão dos poderes presidenciais. A função de equilíbrio da relação com o poder Legislativo está na arena eleitoral e não na arena parlamentar. Nesse sentido, os problemas de ação coletiva limitariam a capacidade de reação do Legislativo aos ímpetus do Executivo. No modelo teórico, a reação do Legislativo é sempre uma função da arena eleitoral. Os líderes partidários são fracos, os membros dos partidos fomentam essa debilidade, com o objetivo de potencializar o atendimento às suas *constituencies*. Os presidentes tem incentivos para promover a robustez institucional da presidência. Diferentemente dos parlamentares, que não veem incentivo para promoção institucional do parlamento.

Para o caso brasileiro a dinâmica de delegação entre o Legislativo e o Executivo tem como preditor as bases institucionais do presidencialismo multipartidário no Brasil, autores como Figueiredo e Limongi (1999) atestam que a centralização decisória da Câmara dos Deputados induz um jogo partidário no âmbito do Legislativo, fator estabilizante do sistema democrático. Não obstante os chefes do Executivo têm a sua disposição diferentes ferramentas, para potencializar a implementação de sua agenda, tais como decretos, medidas provisórias e a submissão de projetos de lei ao Congresso Nacional. Eles precisam considerar os condicionantes e os custos associados a cada ação, visando alcançar seus objetivos de forma eficiente e eficaz.

A literatura especializada observou o aumento no uso de recursos adicionais pelos presidentes para garantir a governabilidade. Isso inclui estratégias como a distribuição de

ministérios e outros cargos de livre nomeação do poder Executivo entre os partidos políticos que compõem a coalizão governista (Amorim Neto, 2006). Nesse sentido, governos mais coalescentes tendem a produzir melhores resultados políticos. Nesse sentido, a governança das instituições da democracia brasileira, opera na dinâmica dos aspectos políticos e institucionais, esses pilares favorecem a estabilidade e a previsibilidade dos resultados e no limite formatam a estrutura de delegação entre os poderes.

No entanto, Moe e Howell (1999) descrevem seis situações nas quais a restrição legal do Legislativo, ao Executivo não funcionaria: 1) Quando os objetivos políticos são semelhantes; 2) Quando o Legislativo é dependente da estrutura administrativa do Executivo; 3) Quando o Legislativo quer evitar conflitos; 4) Quando o Legislativo, tomado coletivamente, não tem preferências específicas; 5) Quando a autoridade do Executivo é essencial para a implementação ou execução de uma dada política; 6) Quando as políticas exigem velocidade, flexibilidade e sigilo. Assim, a partir do exposto e das condições colocadas, o capítulo se dedicará ao exame das características do Governo Romeu Zema (NOVO) que nos ajudam a entender o processo de reversão da delegação do Legislativo ao Executivo.

### 5.5 O governo Zema e a relação Executivo/Legislativo

Nessa seção, apresento os fundamentos da relação entre os poderes no primeiro governo de Romeu Zema (NOVO). Para diagnosticar as fontes de reversão da delegação do Legislativo ao Executivo, no que tange a edição dos atos normativos infralegais, discuto os paradigmas da relação entre os poderes, a partir de cinco dimensões:

- 1) A formação do primeiro gabinete de Romeu Zema (NOVO);*
- 2) A estruturação dos blocos parlamentares e como esses mecanismos estruturam a correlação de forças no parlamento;*
- 3) A institucionalização do Orçamento Impositivo e do Assembleia Fiscaliza, instrumentos que ampliam a autonomia e a capacidade de controle do Legislativo;*
- 4) O controle das comissões;*
- 5) E a formação da Mesa Diretora.*

Contudo, antes se faz necessário um olhar para o processo eleitoral de 2018, pois suas características não convergem com o histórico eleitoral do estado. Zema, empresário bem sucedido, com forte capilaridade no interior do estado, logo de início se colocou contra a política tradicional. O discurso liberalizante, prometia um audacioso programa de privatizações, cortes drásticos nas despesas correntes do estado, além de redução de secretarias e cargos comissionados. Ao longo do processo eleitoral, Zema percebeu que caminhar ao lado do então candidato Jair Bolsonaro (PSL), facilitaria sua chegada ao Palácio Tiradentes. E com o desgaste do governador a época, Fernando Pimentel (PT) e do ex-governador Antônio Anastasia (PSDB), Zema foi eleito governador de estado, em 2º turno, com 71,80% dos votos válidos. Com boa margem de votos em relação ao segundo colocado, Antônio Anastasia (28,20%). A política tradicional mostrou a sua fragilidade e Zema iniciaria seu mandato como forte legitimidade popular, mas com um grande desafio no legislativo. Ele se elegeu sem uma coligação de partidos e o NOVO, elegeu apenas dois parlamentares<sup>14</sup>.

#### *5.4.1 O gabinete*

A formação do primeiro escalão do governo marca a gênese desse processo de deterioração institucional. Em 2019, quando da escolha do seu secretariado, Zema<sup>15</sup> promoveu uma redução no número de secretarias em relação ao governo anterior, e iniciou seu primeiro mandato como onze pastas. Dessas, apenas uma com claro viés político partidário, a Secretaria de Governo, onde o titular era Custódio Mattos, ex-prefeito de Juiz de Fora, ex-deputado estadual e ex-presidente de Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e membros histórico do PSDB mineiro.

A tabela 28 mostra claramente que a configuração do primeiro escalão não levou em conta os partidos, denotando a predisposição do governador em não dividir o poder utilizando o critério da força relativa dos partidos na Assembleia.

---

<sup>14</sup> Bernardo Bartolomeo Moreira e Laura Mendes Serrano.

<sup>15</sup> A título de comparação, Fernando Pimentel iniciou seu mandato em 2015 com 22 secretarias de estado.

Tabela 27: Primeiro gabinete de Romeu Zema

Secretaria	Nome	Partido
Governo	Custódio Mattos	PSDB
Fazenda	Gustavo Barbosa	Sem filiação
Planejamento e Gestão	Otto Alexandre Levy Reis	Sem filiação
Desenvolvimento Econômico	Manoel Vítor de Mendonça Filho	Sem filiação
Segurança Pública	Mário Lúcio Alves de Araújo	Sem filiação
Saúde	Wagner Eduardo Ferreira	Sem filiação
Impacto Social	Elizabeth Jucá	Sem filiação
Meio Ambiente	Germano Luiz Gomes Vieira	Sem filiação
Educação	Julia Sant'Anna	Sem filiação
Infraestrutura e Mobilidade	Marco Aurélio Barcelos	Sem filiação
Agricultura	Ana Maria Valentini	Sem filiação

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais.

Tal ação, em discordância frontal com o principal fundamento do presidencialismo de coalizão, é um ingrediente que, em regra, dificulta a relação entre poderes e cria dificuldades enormes para a implementação da agenda política do chefe do executivo (Figueiredo e Limongi, 2009). E essa estratégia se refletiu na formação de blocos parlamentares.

#### 5.4.2 Os blocos parlamentares

A dinâmica de formação dos blocos parlamentares também reflete a estratégia do governador. Em 2019 quatro blocos se formaram, o bloco “Sou Minas” de apoio explícito ao governo, se formou sob a liderança do PSDB e oito partidos, com 21 deputados. Dois outros blocos parlamentares se formaram e se colocaram de forma independente em relação ao governo, cada um com 20 deputados. Já a oposição se reuniu no bloco “Democracia e Luta”, com 16 deputados.

**Tabela 28: Blocos ALMG 2019**

<b>Bloco</b>	<b>Composição</b>	<b>Deputados</b>
Sou Minas (Apoio ao Governo)	NOVO - PSDB - PPS - PP - PSC - AVANTE - PSB - SOLIDARIEDADE – PHS - CIDADANIA	21
Liberdade e Progresso (Independente)	PSD - PSL - PTB - PATRIOTA - PRP – DEM (UNIÃO BRASIL)	20
Minas tem História (Independente)	MDB - PV - PRB - PDT - PODEMOS - DC – REPUBLICANOS	20
Democracia e Luta (Oposição)	PT - REDE - PSOL - PROS - PC do B	16

Fonte: Elaboração própria à partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Em 2020 a composição dos blocos se modifica fortemente. Três dos nove partidos que integravam a base de apoio ao governo Romeu Zema (NOVO), deixaram a base governista e se juntaram a outros dois blocos. São eles o CIDADANIA, o PP e o PSB, cada um com dois deputados. Além disso, o PHS, que também integrava o bloco governista, deixou de ter seu único representante na ALMG, o deputado Fernando Pacheco, que comunicou se desfilou da legenda.

No mesmo ano, o bloco com maior número de deputados passa a ser o Minas tem História, formado por parlamentares que se autodenominam independentes em relação ao governo. Ele foi reforçado pelas representações partidárias CIDADANIA e PSB e passou a ter sete agremiações e 23 deputados. Também integram o bloco MDB, PDT, PODEMOS e PV. Já o PP, outro dissidente do bloco governista, migrou para o Bloco Liberdade e Progresso, que passa a ter seis agremiações e 21 deputados. Com isso, o bloco, também composto por parlamentares que se autodenominam independentes, passa a reunir DEM (UNIÃO BRASIL), PATRIOTAS, PSD, PSL, PTB e PP. O Bloco Democracia e Luta, formado por deputados que se posicionam como oposição ao governo, não sofreu alterações. Permanece com seis partidos PC do B, PL, PROS, PSOL, PT e REDE e 16 parlamentares. Juntos, os partidos AVANTE, NOVO, PSC, PSDB e SOLIDARIEDADE, somam 16 deputados, número mínimo previsto no Regimento Interno da casa para a formação de um bloco parlamentar. Assim, algo sintomático e inédito até então, aconteceu, a base de apoio ao governo tinha dificuldade de cumprir os requisitos regimentais mínimos para a formação de bloco no legislativo.

#### 5.4.3 Mudança institucional: Autonomia e fiscalização

O primeiro biênio de Zema no controle político do estado também contou com mudanças institucionais que ampliaram a discricionariedade do legislativo, especialmente no que tange a autonomia orçamentária e a sua capacidade de fiscalizar as ações do Executivo. A saber a efetivação do Orçamento Impositivo e a institucionalização do Assembleia Fiscaliza<sup>16</sup>.

O Orçamento Impositivo<sup>17</sup> torna obrigatória a execução das emendas individuais dos deputados ao Orçamento do Estado, até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, sendo 50% desse percentual destinados a ações e serviços públicos de saúde. O limite do comprometimento das receitas será escalonado da seguinte maneira: 0,7%, para 2019, 0,8%, para 2020, 0,9%, em 2021, e 1%, a partir de 2022. Esses índices poderão ser revistos caso a reestimativa da receita e da despesa resulte no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Já, o Assembleia Fiscaliza, inaugura uma nova forma de controle dos atos do governo pelo Legislativo. Secretários de Estado, dirigentes de entidades da administração indireta e titulares de órgãos diretamente subordinados ao governador compareceram a reuniões na Assembleia para fornecer informações sobre a gestão no quadrimestre anterior. As reuniões ocorreram no âmbito das comissões da Assembleia. Antes das reuniões, as comissões definiram temas a serem abordados nas apresentações, levando em consideração as atribuições das secretarias e órgãos, bem como as competências das comissões. Os gestores do Executivo disponibilizaram previamente relatórios de gestão e sumários de suas apresentações. Nas reuniões, os temas foram debatidos, permitindo perguntas, respostas e réplicas. Essa dinâmica qualificou as discussões e permitiu que parlamentares e representantes do Executivo debatessem com base em dados de gestão. No decorrer das discussões, requerimentos são apresentados, e compromissos são firmados. Ao final, os parlamentares apresentaram recomendações ao Poder Executivo,

---

<sup>16</sup> O Assembleia Fiscaliza foi criado pela Emenda Constitucional 99, de 12/3/19, seguida da Deliberação da Mesa 2.705, de 24/4/19 (e suas modificações), que disciplinou o comparecimento das autoridades estaduais e a organização das reuniões do Assembleia Fiscaliza. No final de 2019, a Emenda à Constituição do Estado nº 103, de 20/12/2019 alterou a periodicidade de comparecimento das autoridades do Poder Executivo de quadrimestral para semestral.

<sup>17</sup> A norma é originária da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 34/15.

que são sintetizadas em relatórios de cada reunião de fiscalização. As reuniões acontecem em dois ciclos anuais.

No ano de 2019 o Assembleia Fiscaliza, em seus dois ciclos, realizou 26 reuniões, com a participação de todas as comissões da ALMG, que resultaram na apresentação de recomendações ao Poder Executivo, operacionalizadas por meio do encaminhamento de 518 requerimentos, com o pedido de providências e de informações aos órgãos e entidades da administração pública estadual. No ano de 2020, foram realizadas 11 reuniões, também com a participação de todas as comissões e o encaminhamento de 112 requerimentos as autoridades de Poder Executivo. Já em 2021, foram realizadas, 10 reuniões com a participação do todas as comissões da ALMG. Essas reuniões resultaram na apresentação de recomendações ao Poder Executivo, operacionalizadas por meio da aprovação de 154 requerimentos. Em 2022, a Assembleia deu um novo passo na consolidação de seu papel fiscalizador, com a implementação do Fiscaliza Mais, sistemática de acompanhamento intensivo de temas de políticas públicas pelas comissões, com a utilização de indicadores e a construção de um sistema robusto de monitoramento e avaliação. O Fiscaliza Mais é realizado de forma articulada com as atividades rotineiras das comissões e com o Assembleia Fiscaliza.

**Tabela 29: Organograma Fiscaliza Mais**

<b>Período</b>	<b>Ação</b>	<b>Produto</b>
1º Trimestre	Escolha anual de um tema e respectivos indicadores no âmbito da política pública da competência de cada comissões	Plano de Trabalho
2º Trimestre	Acompanhamento Intensivo do tema escolhido	Agenda de fiscalização, acompanhamento pelas comissões, realização de audiências e envio de requerimentos
3º Trimestre	Elaboração e divulgação do relatório final	Proposições e monitoramento

Fonte: Elaboração própria à partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



#### 5.4.4 As comissões

A ALMG tem 23 comissões permanentes<sup>18</sup> e cada uma delas trata dos assuntos relacionados a uma área específica. As comissões permanentes são assim chamadas porque sua atuação se mantém ao longo dos mandatos dos deputados. As principais atribuições das comissões são: 1) Discutir e opinar sobre os projetos de lei em análise na assembleia; 2) Realizar debates e audiências públicas; 3) Promover visitas para conhecer a realidade do Estado; 4) Convocar autoridades para prestar informações sobre assuntos específicos.

Nesse sentido, o controle das comissões é algo essencial para o Executivo, especialmente devido a relevância que esses órgãos colegiados ganharam na ALMG. Sem nenhum controle efetivo, as comissões ampliaram sua capacidade fiscalizadora e informacional, com institucionalização do Assembleia Fiscaliza e do Fiscaliza Mais, por exemplo. Os dados do capítulo anterior demonstraram que as comissões se tornaram protagonistas na edição dos requerimentos de informações. Ou seja, ao longo do governo Zema (NOVO) tem-se um processo independência e fortalecimento das comissões.

Vários fatores explicam esse movimento, mas o principal deles é o enfraquecimento da dimensão partidária e da centralidade dos líderes no processo de organização de maiorias legislativas estáveis. Nesse sentido, é razoável supor que o bloco governista não tenha conseguido obter o controle das principais comissões da casa.

O Art. 120 do Regimento Interno lista as atribuições do presidente<sup>19</sup> de comissão permanente da ALMG. Entre suas funções, estão: dirigir as reuniões, designar relatores, esclarecer dúvidas, organizar a pauta encaminhar à Mesa da ALMG relatório das atividades da comissão, ao final do ano legislativo. Já o vice-presidente atua somente na

---

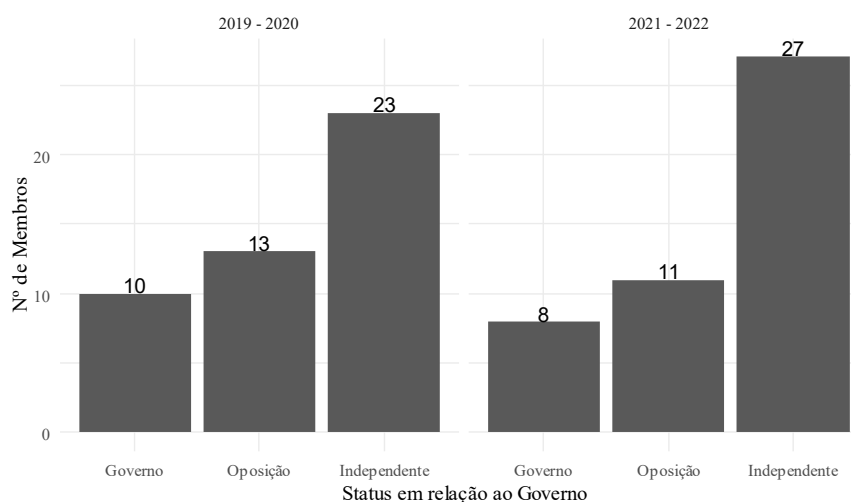
<sup>18</sup> Administração Pública, Agropecuária e Agroindústria, Assuntos Municipais e Regionalização, Constituição e Justiça, Cultura, Defesa do Consumidor e do Contribuinte, Defesa dos Direitos da Mulher, Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Desenvolvimento Econômico, Direitos Humanos, Educação, Ciência e Tecnologia, Esporte, Lazer e Juventude, Ética e Decoro Parlamentar, Fiscalização Financeira e Orçamentária, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Minas e Energia, Participação Popular, Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Outras Drogas, Redação, Saúde, Segurança Pública Trabalho, Previdência e Assistência Social Transporte, Comunicação e Obras Públicas

<sup>19</sup> O presidente poderá atuar como relator e terá voto nas deliberações. Em caso de empate, a votação será repetida e, persistindo o empate, o presidente decidirá pelo voto de qualidade.

ausência do presidente, assumindo a direção dos trabalhos da reunião da comissão. Caso necessário, pode também assinar documentos em nome da comissão. Quando exerce a presidência, o vice-presidente possui todas as prerrogativas do cargo.

No biênio 2019 – 2020 o Governo ocupava 10 desses cargos, os partidos independentes 23 e as oposições 13. Contudo, a Comissão de Constituição e Justiça, a mais relevante no que tange o fluxo do processo legislativo, estava com o bloco governista, com o deputado Dalmo Ribeiro Silva (PSDB). Já no biênio seguinte 2021 – 2022, especialmente por conta da mudança na formatação dos blocos parlamentares, o governo diminui o controle total sob os órgãos colegiados, como também perde o controle da Comissão de Constituição e Justiça, Dalmo Ribeiro foi substituído por Sávio Souza Cruz (MDB), membro de um bloco independente ao governo.

**Figura 20: Composição das comissões permanentes**



Fonte: Elaboração própria à partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Nota: A composição é formada pelas presidências e vice-presidências das comissões permanentes.

#### 5.4.5 A Mesa

O controle da Mesa, especialmente da presidência do legislativo, é essencial para o Executivo, dada as suas prerrogativas institucionais. No caso da ALMG as prerrogativas institucionais da Mesa são regidas pelo Art. 74 do Regimento Interno. Dentre as principais

funções está a direção dos trabalhos legislativos. E algumas prerrogativas privativas, descritas no Art. 79<sup>20</sup>.

O Presidente da assembleia exerce importante poder de agenda, suas prerrogativas regimentais estão descritas nos artigos 81, 82, 83 e 84. Dentre tais atribuições destaco: organizar e anunciar a ordem do dia, podendo ouvir as Lideranças, determinar a retirada de proposição da ordem do dia e submeter a discussão e votação da matéria em pauta. A Tabela 31 apresenta a composição da Mesa da ALMG, na 19ª legislatura, ou seja, no período de 2019 a 2022. Os partidos do bloco governista não ocuparam a presidência da casa durante o período. No biênio 2019 – 2020, a 1º Vice-presidência foi ocupada pelo PSDB, partido da base governista. No biênio subsequente, 2021 a 2022, o PSDB perde seu posto para o PL. Cabe salientar que tal arranjo se deu via migração partidária. Antônio Carlos Arantes tomou posse em 2019, pelo PSDB em 2020 o deputado migrou para o PL, partido que apesar de ter uma postura de independência ao governo, apresentava também um alinhamento *ad hoc* em algumas matérias. Contudo, é evidente o aumento dos custos de transação para o governo, com negociações com um partido fora do bloco governista.

**Tabela 30: Composição da Mesa 19º legislatura**

2019 – 2020		2021 - 2022	
Cargo	Partido	Cargo	Partido
Presidente	PV	Presidente	PSD
1º Vice-presidente	PSDB	1º Vice-presidente	PL
2º Vice-presidente	PT	2º Vice-presidente	PT
3º Vice-presidente	PDT	3º Vice-presidente	PDT
1º Secretário	MDB	1º Secretário	MDB
2º Secretário	REPUBLICANOS	2º Secretário	REPUBLICANOS
3º Secretário	PTB	3º Secretário	PTB

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

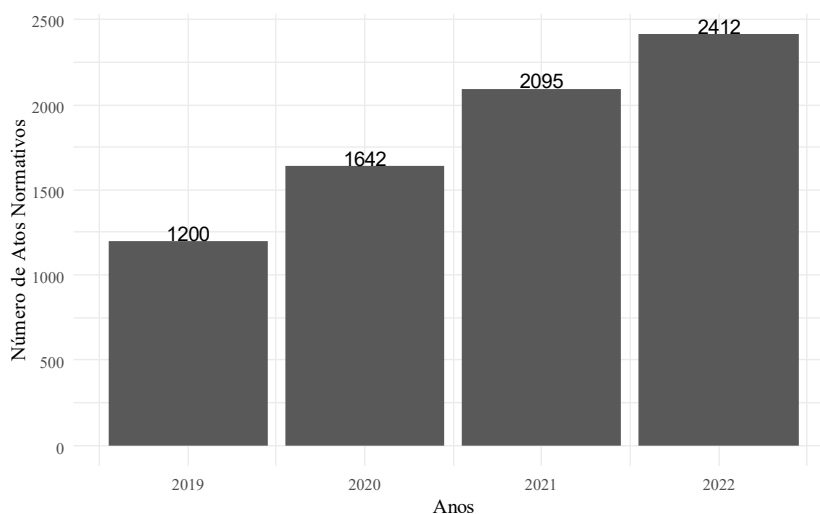
<sup>20</sup> Dentre essas funções privativas destacamos: III – dar conhecimento ao Plenário, na última semana da sessão legislativa ordinária, do relatório das atividades da Assembleia Legislativa; IV – definir limites e competência para ordenar despesas, dentro da previsão orçamentária, e autorizar celebração de contrato; V – orientar os serviços administrativos da Assembleia Legislativa, interpretar o regulamento e decidir, em grau de recurso, acerca de matéria relativa aos direitos e aos deveres dos servidores; VII – apresentar projeto de resolução que vise a: k) aprovar a apresentação de proposta de emenda à Constituição da República, conforme previsto no inciso III do caput do art. 60 da mesma Constituição.

### 5.5 Delegação e atos normativos

Romeu Zema (NOVO) estabeleceu logo no início do primeiro mandato uma relação conflituosa com o legislativo. Desde a eleição, o mandatário mostrou sua aversão a política tradicional e a formatação pouco coalescente de seu gabinete é a expressão reflexa de tal aversão. O ponto trazido pelo trabalho de Amorim Neto (2006) é essencial para a presente discussão. Segundo o autor, se o presidente opta por uma agenda legislativa a ser aprovada pelo Congresso, composta por projetos de lei e emendas constitucionais, ele deve adotar um governo de gabinete majoritário, caracterizado por alta partidarização e coalescência. Por outro lado, se a opção é por um governo unilateral, pautado na utilização de medidas provisórias, um gabinete minoritário, caracterizado pela baixa partidarização e pouco coalescente pode ser suficiente para a implementação da agenda. Nesse sentido, o perfil do primeiro secretariado de Zema aponta para a pontos de conflito com o parlamento, devido a baixa proporcionalidade partidária do primeiro escalão.

Fica claro que a deterioração da relação entre os poderes motivou a reversão da delegação discutida no presente capítulo. Nesse sentido, uma questão que se coloca é se a Lei 24.522 de 10 de junho de 2020, influenciou as ações unilaterais do Executivo. Já que a norma não impede a edição de atos normativos, mas modula a ação unilateral, restringindo os graus de liberdade dos secretários de estado.

A Figura 21 apresenta os dados referentes a edição de atos normativos pelos secretários de estado durante o primeiro mandato de Romeu Zema (NOVO). A edição é crescente, ou seja, mesmo após a reversão da delegação pelo Legislativo em 2020, o Executivo ampliou a saliência da arena administrativa e modulou suas ações unilaterais aos desígnios do parlamento.

**Figura 21: Total de atos normativos editados pelos secretários de estado**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

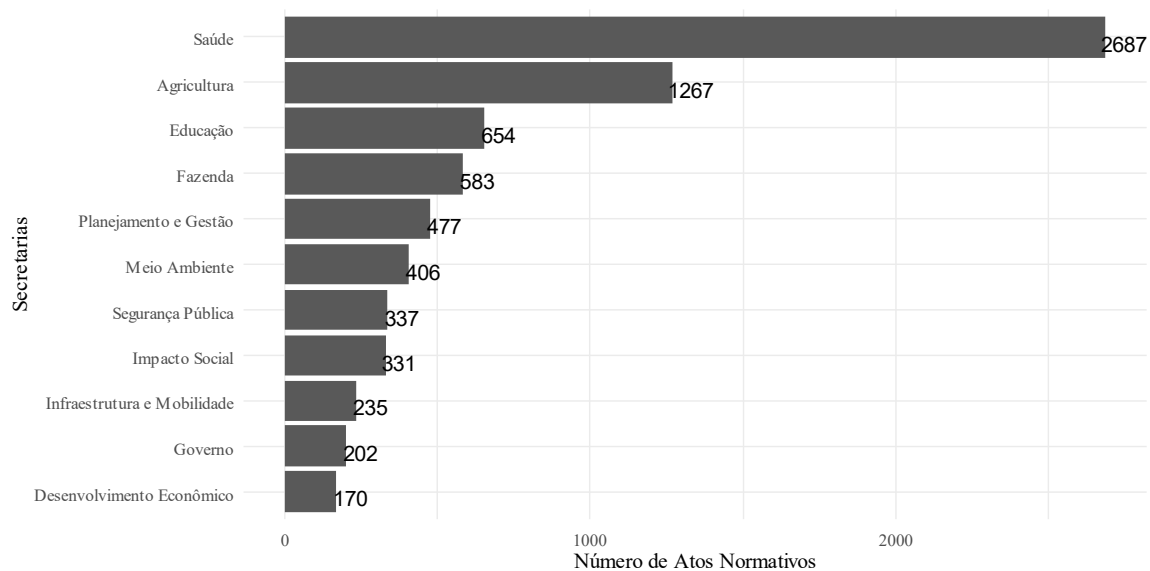
Do ponto de vista descritivo a edição de atos normativos no primeiro mandato de Romeu Zema vai ao encontro das proposições de autores como, Howell (2003) e Chiou e Rothenberg (2014, 2017). Nessa literatura, os chefes do Executivo buscam alcançar resultados políticos que estejam alinhados às possíveis respostas institucionais de outras instâncias. Tanto o Legislativo, como o Judiciário tem prerrogativas legais para responder ao exercício do poder unilateral dos Executivos. Portanto, a decisão do presidente de emitir uma diretriz unilateral está inserida em um processo mais amplo de formulação de políticas que reflete a dinâmica da separação de poderes, onde as ações do presidente são moldadas pelas possíveis reações e restrições impostas pelo Legislativo e pelos tribunais (Chiou e Rothenberg, 2017).

### 5.5.1 As permanências

Outra questão instigante é se a reversão da delegação gerou mudança nas áreas, ou nas secretarias onde os atos foram editados. A figura 22 apresenta a distribuição da edição de atos normativos pelas secretárias de estado entre os anos 2019 a 2022. O destaque fica com as secretarias de Saúde (2687), Agricultura (1267), Educação (654) e Fazenda (583). Foi possível verificar a distribuição anual, e tal análise possibilita ver se após 2020 houve alguma mudança temática nas ações unilaterais do governo. A tabela 32 apresenta os

dados anuais. A conclusão é que não houve mudanças significativas nas áreas com a reversão da delegação em meados de 2020.

**Figura 22: Total de atos editados pelas secretarias (2019 a 2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 32: Total de atos editados pelas secretarias (2019 a 2022)**

2019		2020	
Área	N	Área	N
Saúde	460	Saúde	470
Fazenda	160	Agricultura	244
Meio Ambiente	118	Fazenda	191
Educação	103	Educação	183
Agricultura	87	Meio Ambiente	129
Planejamento e Gestão	66	Segurança Pública	92
Inclusão Social	59	Inclusão Social	88
Governo	57	Planejamento e Gestão	86
Infraestrutura e Mobilidade	35	Infraestrutura e Mobilidade	66
Segurança Pública	34	Governo	57
Desenvolvimento Econômico	21	Desenvolvimento Econômico	36
2021		2022	
Área	N	Área	N
Saúde	905	Saúde	852
Agricultura	304	Agricultura	632
Educação	177	Educação	191
Planejamento e Gestão	145	Planejamento e Gestão	180
Fazenda	128	Segurança Pública	110
Segurança Pública	101	Fazenda	104
Inclusão Social	92	Inclusão Social	92
Meio Ambiente	85	Meio Ambiente	74
Infraestrutura e Mobilidade	67	Infraestrutura e Mobilidade	67
Desenvolvimento Econômico	53	Desenvolvimento Econômico	60
Governo	38	Governo	50

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

Como dito anteriormente, atos normativos, são dispositivos institucionais a cargo dos órgãos do poder Executivo, em especial dos secretários de estado, com o objetivo de regulamentar, orientar e direcionar as ações do poder Executivo estadual. Assim, essas prerrogativas permitem ao Executivo preencher as lacunas na legislação e fornecer as diretrizes específicas para a aplicação das leis.

A essência regulatória desses atos pode ser analisada de várias formas, uma das maneiras destacadas pela literatura e a análise do escopo normativo dos atos, via magnitude dos mesmos, mensurada via número caracteres das normas. O trabalho canônico dessa perspectiva, é o estudo de Huber e Shipan (2002), onde os autores examinam o papel do detalhamento da legislação como artifício para o controle político da burocracia.

Nos sistemas parlamentaristas europeus, a governabilidade muitas vezes depende da habilidade dos partidos políticos de exercerem controle sobre a burocracia estatal. Essa é uma realidade marcante em coalizões majoritárias, onde diferentes partidos unem forças para formar o governo, e também em gabinetes instáveis e governos minoritários, onde a sustentação política é mais frágil. Nesse contexto, uma estratégia adotada pelos partidos, sejam eles parte da coalizão ou da oposição, é o recurso a leis mais detalhadas. Essas leis, muitas vezes, são utilizadas para estabelecer diretrizes precisas e específicas sobre a implementação de políticas públicas. Ao fazê-lo, os partidos políticos buscam exercer controle sobre a burocracia, garantindo que as políticas sejam implementadas de acordo com suas preferências e objetivos.

Em coalizões majoritárias, onde há uma ampla base de apoio governamental, o uso de leis detalhadas pode ser uma forma de os partidos dominantes reforçarem sua autoridade sobre a administração pública. Eles podem utilizar essas leis para orientar a implementação das políticas de acordo com suas agendas políticas específicas, garantindo assim a coesão e a eficácia das ações governamentais. Por outro lado, em governos minoritários ou instáveis, onde a oposição pode exercer uma influência significativa, o recurso a leis detalhadas pode ser uma estratégia utilizada para limitar a autonomia do governo. Ao propor leis mais detalhadas, a oposição pode tentar impor restrições à atuação da burocracia e impedir a implementação de políticas que não estejam alinhadas com suas próprias agendas políticas.

Como exercício empírico proponho a análise mais detida das portarias editadas pelos órgãos do governo do estado no governo entre os anos de 2019 a 2022. A seleção das portarias se deve a dois fatores. O primeiro a relevância quantitativa das mesmas, no período Romeu Zema (NOVO) foram editadas 5556 portarias, já as resoluções ficaram em segundo lugar com 5372 e as deliberações 2146. Os demais atos apresentaram valores residuais. O outro fator é a relevância institucional das portarias. Dentre os atos normativos à disposição do poder Executivo, elas compõem a rubrica regulatória mais completa, vide descrição apresentada na tabela 3<sup>21</sup>.

---

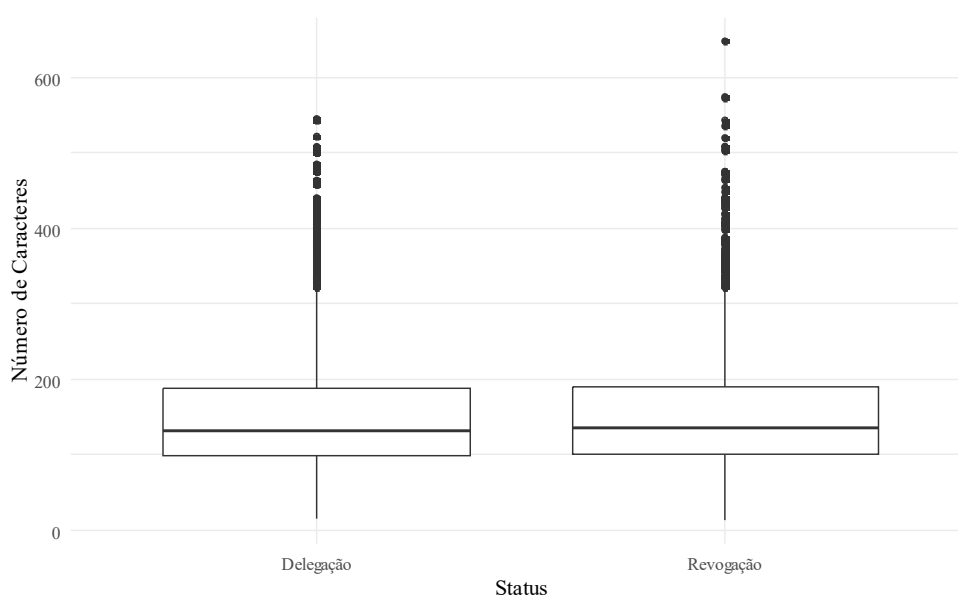
<sup>21</sup> “De competência dos Secretários de Estado e chefes de órgãos da administração direta e indireta, dirigida a seus subordinados, que expeça orientações sobre a execução de atos concretos, imponha determinadas condutas funcionais e instaure procedimentos investigatórios e disciplinares” (Minas Gerais 2020).



Com relação ao primeiro mandato de Zema (2019 a 2022) e as diretrizes teóricas trazidas por Huber e Shipan (2002), é plausível pensar que após a reversão da delegação quanto a edição dos atos normativos, ocorresse uma tentativa de regulamentação mais robusta. Já que o legislativo criou uma camada regulatória extra, no sentido de modular e constringer as ações do Executivo na arena administrativa.

Com relação ao padrão regulatório, a análise quantitativa das ementas também apresentou resultados instigantes. Utilizamos como métrica de complexidade o número de caracteres das ementas. Assim, ementas com mais caracteres são ementas mais complexas, com um padrão regulatória mais robusto. Assim, é de se esperar que no período de 2021-2022 ocorresse uma mudança na robustez regulatória das portarias, já que a edição das mesmas foi modulada pelo parlamento. Os dados apontam para uma instigante semelhança entre os dois períodos. Se tomarmos o número de caracteres como um indicador de complexidade os dois períodos apresentam forte semelhança. Ou seja, a reversão da delegação não gerou a magnitude normativa dos atos administrativos expedidos pelos órgãos do poder Executivo. A figura 23 apresenta a distribuição do número de caracteres das ementas para os dois períodos.

**Figura 23: Distribuição dos caracteres entre os períodos analisados**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

Os dados revelam que a reversão da delegação não modificou a edição de atos normativos em três dimensões.: 1) no que se relaciona a magnitude das publicações, ou seja, após a reversão da delegação a edição de atos sofreu não arrefeceu. Assim, mesmo após a modulação por parte do poder Legislativo, o Executivo, ampliou suas ações unilaterais. 2) As áreas de políticas mobilizadas, a área da saúde foi a que mais editou atos em todo o período Zema (NOVO). Assim, mesmo antes do período pandêmico, anos de 2019 e 2020, a Secretária de Saúde foi a que mais exerceu seus poderes unilaterais. 3) E com relação a complexidade normativas dos atos, mensurada pelo número de caracteres das ementas (Huber e Shipan: 2002). Segundo os dados do gráfico 38, a distribuição dos caracteres é praticamente a mesma nos dois períodos.

Esses achados demonstram que a modulação da delegação, não gerou uma maior complexidade normativa dos atos. Contudo, graças a coletada das ementas foi possível agregar à análise mais uma dimensão analítica. Qual seja, analisar a essência normativa dos atos. Ou seja, quais pontos são tratados? A reversão da delegação gerou mudanças na essência regulatória dos atos?

Para tal tarefa mobilizamos o algoritmo *Structural Topic Model* – *STM*. O *STM* uma extensão do modelo de tópicos tradicional, usado para analisar grandes conjuntos de documentos e identificar padrões de palavras que representam temas ou tópicos específicos. Ao contrário dos modelos de tópicos convencionais, que consideram apenas a distribuição de palavras dentro dos documentos, o *STM* também leva em conta a estrutura dos documentos. Essa abordagem permite explorar como os tópicos se relacionam com outras variáveis, com o autor do documento, a data de publicação, a categoria do documento ou qualquer outra informação estrutural disponível. Isso pode ajudar a identificar não apenas o conteúdo dos tópicos, mas também entender como eles estão distribuídos dentro de diferentes subgrupos ou contextos. A modelagem apresenta quatro pontos definidores:

1º Modelagem de tópicos: Assim como em outros modelos de tópicos, o *STM* é projetado para identificar padrões subjacentes de palavras em grandes conjuntos de documentos. Ele faz isso agrupando palavras semelhantes em tópicos e estimando a distribuição de tópicos em cada documento.

2º Incorporação de informações estruturais: O que diferencia o *STM* é sua capacidade de incorporar informações estruturais adicionais nos modelos de tópicos. Essas informações podem incluir metadados sobre os documentos, como autor, data, categoria, rede de relacionamentos entre documentos, entre outros.

3º Modelo gerativo: O *STM* é um modelo generativo, o que significa que ele tenta capturar como os documentos são gerados a partir de uma distribuição subjacente de tópicos. Ele estima os parâmetros do modelo com base nos dados observados e nas informações estruturais fornecidas.

4. Interpretação avançada de tópicos: Ao levar em conta informações estruturais, o *STM* pode fornecer *insights* mais profundos sobre como os tópicos estão distribuídos em diferentes subgrupos de documentos. Isso pode ajudar os pesquisadores a entender não apenas o conteúdo dos tópicos, mas também como eles estão relacionados a outras características dos documentos.

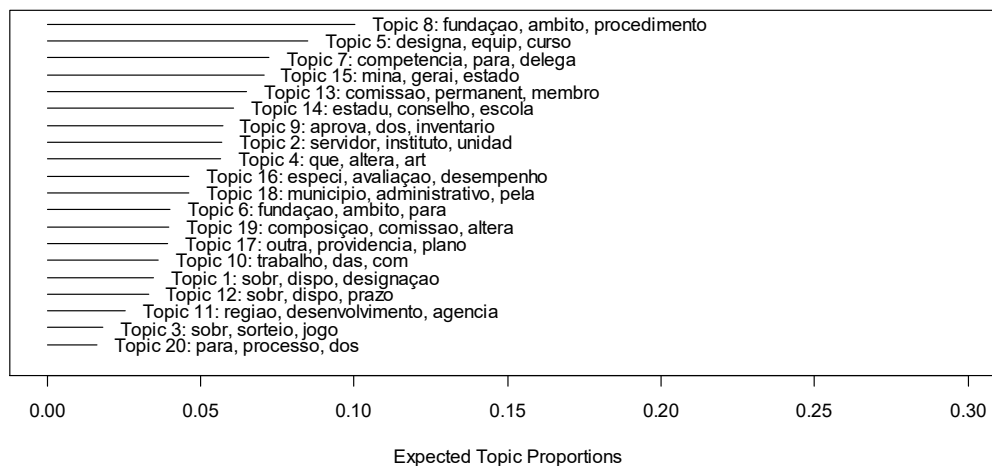
A análise das ementas das portarias publicadas entre os anos de 2019 a 2022 foi realizada a partir de duas estruturas analíticas disponíveis no *Structural Topic Model – STM*: 1) Tópicos mais relevantes e 2) Conexão entre os tópicos.

Selecionamos os 20 tópicos mais relevantes das ementas dos atos normativos (portarias) dos anos de 2019 e 2020. Ou seja, quando a reversão da delegação pelo poder Legislativo não havia acontecido. Promovemos uma interpretação dos cinco tópicos mais relevantes, com o objetivo de captar a essência por trás de cada tópico. O resultado geral é apresentado na figura 24.

- *Tópico 8 (fundação, âmbito e procedimento): que remete a procedimentos internos das fundações estaduais;*
- *Tópico 5 (designa, equipe, curso): que remete a funções administrativas da burocracia estadual;*
- *Tópico 7 (competência, para, delega): que remete a delegação de competências entre os órgãos estaduais;*
- *Tópico 13 (comissão, permanente, membro): remete a designação de membros para as comissões que compõe o poder Executivo;*

- *Tópico 14 (estadual, conselho, escola): apresenta as diretrizes para a organização dos órgãos colegiados no âmbito das escolas públicas estaduais.*

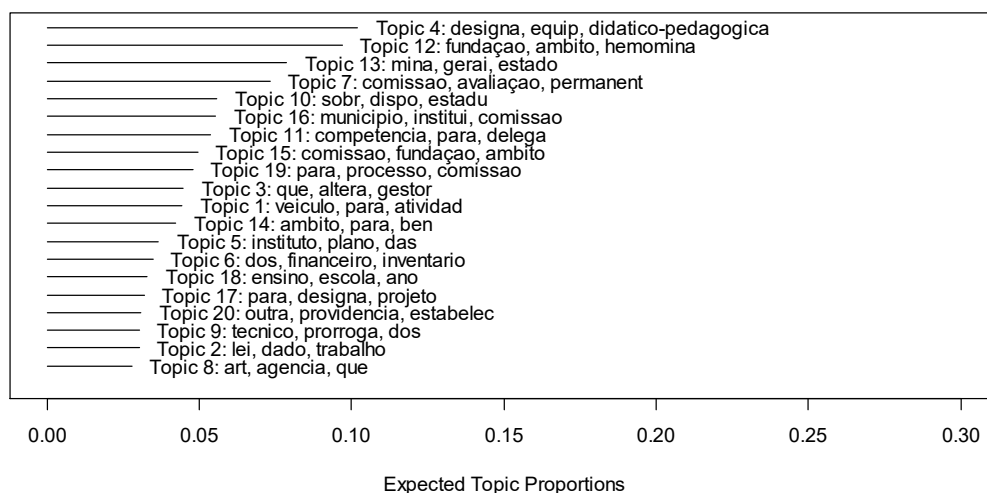
**Figura 24: Tópicos Relevantes - Delegação**



Fonte: Elaboração própria

A partir de uma análise da estrutura normativa dos atos, têm-se que os tópicos mais relevantes se dedicam a organizam dos órgãos do poder Executivo, procedimentos internos e delegação de competências entre órgãos. Contudo, se faz necessário analisar se a reversão da delegação gerou algum efeito na estrutura normativa dos atos. A figura 25 apresenta os 20 tópicos mais relevantes.

**Figura 25: Tópicos Relevantes - Reversão**



Fonte: Elaboração própria

- *Tópico 4 (designa, equipe, didático-pedagógica): que remete a funções administrativas da burocracia estadual da Secretária de Estado de Educação;*
- *Tópico 12 (fundação, âmbito, hemominas): organiza as funções da fundação hemoninas*
- *Tópico 7 (comissão, avaliação, permanente): remete a designação de membros para as comissões que compõe o poder Executivo;*
- *Tópicos 16: (município, institui, comissão): remete ao processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, onde os municípios devem constituir uma comissão para conduzir o processo;*
- *Tópico 11 (competência, para, delega): que remete a delegação de competências entre os órgãos estaduais.*

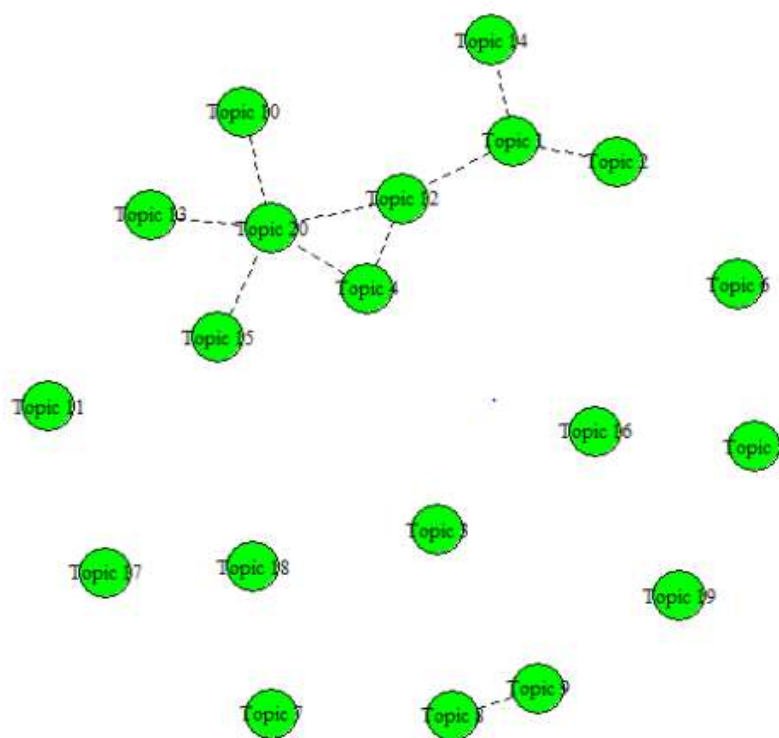
Assim, é importante salientar que a modulação da delegação não modificou a essência normativa dos atos. Eles continuaram a organizar a estrutura do poder Executivo. Contudo, a partir de uma outra métrica, presente no *STM* foi possível verificar a conexão entre os tópicos. Nos anos de 2019 e 2020 os tópicos apresentaram pouca conexão entre eles. No que se refere a modelagem, uma baixa conexão, significa que os tópicos são relativamente independentes. E indica que os tópicos capturam diferentes temas ou assuntos presentes nos seus dados sem muita sobreposição. Em outras palavras, cada tópico está provavelmente abordando uma parte distinta do conteúdo textual. Já no que se refere as ações do Executivo, a pouca conexão entre os tópicos pode estar relacionada:

- *Diversidade temática: A ação do executivo pode abranger uma ampla gama de políticas, iniciativas e áreas de atuação que são bastante distintas entre si. Isso pode significar que o Executivo está atuando em muitas frentes diferentes, sem uma forte inter-relação entre elas;*
- *Fragmentação das políticas: A baixa correlação pode indicar que as políticas e ações do executivo são fragmentadas, sem uma estratégia ou direção coerente. Pode haver várias iniciativas independentes sem uma conexão clara entre elas;*
- *Autonomia dos setores: Cada tópico pode representar diferentes áreas ou setores do governo que operam com uma grande autonomia, levando a uma baixa interdependência entre as ações desses setores;*

- Diferentes prioridades: O Executivo lida com diferentes prioridades que não necessariamente se sobrepõem. Tópicos distintos podem representar áreas de foco específicas, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, que são tratadas de forma relativamente independente.

Assim, antes a reversão da delegação, o unilateralismo de Romeu Zema (NOVO) era setorizado e fragmentado. Muito provavelmente marcado pelo desconhecimento da máquina pública e por uma falta de articulação das ações do Executivo.

**Figura 26: Conexão entre os tópicos – Delegação (2019 – 2020)**

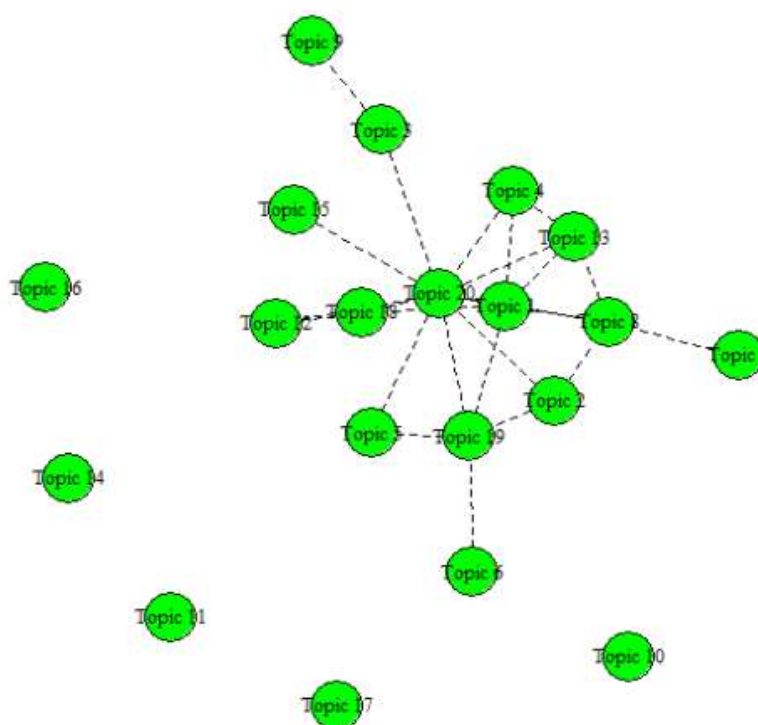


Fonte: Elaboração própria

Nos anos de 2021 e 2022, anos da reversão da delegação pelo Legislativo, coincidem com uma maior conexão entre os tópicos selecionados pelo algoritmo. Assim, uma forte conexão entre os tópicos no contexto das ações do Executivo pode fornecer várias indicações sobre a natureza de suas ações:

- Coerência Estratégica: Uma forte conexão entre os tópicos pode sugerir que há uma estratégia coerente e bem articulada nas ações do Executivo. As políticas e iniciativas podem estar alinhadas, refletindo uma abordagem integrada e coordenada;
- Interdependência das Políticas: As políticas do Executivo podem ser interdependentes, com ações em uma área impactando ou relacionadas a ações em outras áreas. Isso pode indicar que o Executivo está implementando políticas multifacetadas que exigem coordenação entre diferentes setores.
- Foco em temas Centrais: A conexão forte pode indicar que há temas centrais ou prioritários que permeiam várias áreas de ação do Executivo. Esses temas podem ser recorrentes e influenciar várias ações governamentais
- Complexidade: As ações do Executivo podem ser complexas, abordando vários aspectos de um problema ou desafio. Isso pode resultar em tópicos fortemente conectados, refletindo a natureza multifacetada das políticas implementadas.

**Figura 27: Conexão entre os tópicos – Reversão (2021 – 2022)**



Fonte: Elaboração própria

É possível supor que o entendimento da máquina governamental produziu um governo mais conectado em suas ações. Fato que coincidiu com o processo de reversão da delegação. Nesse sentido, o unilateralismo do segundo biênio de Zema (NOVO) reflete uma reorganização das ações do Executivo, de forma a torna-las mais articuladas. Sob esse prisma, a reversão da delegação pode ser um fator que nos ajuda no entendimento de tal reorganização.

### 5.6 Considerações finais

A análise da relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais no período de 1991 a 2022, revela uma dinâmica complexa e multifacetada. Especificamente, a pesquisa concluiu que a reversão da delegação de poderes do Legislativo para o Executivo não resultou em mudanças significativas na edição de atos normativos. Assim, a continuidade na edição de atos normativos sugere uma estabilidade institucional e uma continuidade nas práticas governamentais. Isso pode indicar que, independentemente de qual poder esteja formalmente responsável pela criação de atos normativos, há uma estrutura e procedimentos estabelecidos que permanecem consistentes.

Mesmo sem a delegação explícita de poderes do Legislativo, o Executivo possui mecanismos robustos e autônomos para a criação de atos normativos. Isso reflete um Executivo, capaz de operar de forma eficaz dentro do seu escopo de autoridade sem depender excessivamente de delegações legislativas. A falta de mudança na produção normativa pode indicar uma colaboração eficaz e um entendimento mútuo entre o Executivo e o Legislativo. Mesmo quando a formalidade da delegação é revertida, a prática de consulta, cooperação e coordenação entre os poderes pode continuar inalterada.

Nesse sentido, a reversão da delegação pode ter um impacto simbólico maior do que prático. Isso sugere que as práticas e rotinas estabelecidas têm uma inércia própria que não é facilmente alterada por mudanças formais na estrutura de poder.

Por outro lado, foi diagnosticado o aumento da conexão entre os tópicos no segundo biênio de Romeu Zema (NOVO), fato que indica uma maior integração e coordenação das ações do Executivo. O aumento da conexão entre tópicos indica que as políticas públicas do Executivo se tornaram mais conectadas, com diferentes áreas de atuação se



complementando e reforçando mutuamente. Isso pode refletir um planejamento mais holístico e coordenado das ações governamentais. Esse fato coincidi com a reversão da delegação pelo legislativo. Por outro lado, em períodos de crise as respostas devem ser abrangentes e coordenadas, fato que leva a uma maior conexão entre diferentes áreas de políticas. A pandemia de COVID-19, por exemplo, pode ter forçado uma integração maior entre saúde, economia e assistência social. Tem-se aqui uma extensa agenda de pesquisa.

## 6. CONCLUSÕES

A pesquisa em tela partiu de um dado concreto, qual seja, a partir de 2015 a arena administrativa ganha saliência em Minas Gerais. A motivação central da tese foi entender como esse cenário se configurou.

Dois aspectos merecerem destaque nessa conjuntura. O primeiro é a reestruturação da organização federativa brasileira, que passou por uma profunda mudança institucional. Pautada a partir de meados de anos 1990 no controle do endividamento dos entes federativos e privatizações de estatais e bancos estaduais. Uma segunda série de reformas voltadas para a formulação e financiamento das políticas públicas. Iniciativas como a universalização do acesso à saúde e educação, o combate à pobreza por meio de programas de transferência condicionada de renda, e as políticas de assistência social foram fortalecidas ao longo dos anos 2000. No entanto, os estados foram claramente marginalizados desse processo, que teve como protagonistas a União e os municípios (Souza, 2010). Apoiando esse diagnóstico, Tomio e Ricci (2018) ressaltam que a agenda legislativa dos governadores é significativamente limitada por restrições institucionais, destacando assim o caráter predominantemente administrativo da função de governador.

O segundo é o empoderamento do poder Legislativo, no caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), observa-se uma hipertrofia dos mecanismos informacionais. Isso se manifesta especialmente na solicitação de requerimentos de informações junto a autoridades do poder Executivo, na instituição do orçamento impositivo e no programa Assembleia Fiscaliza, que visa ao escrutínio das ações do governo, por meio da convocação de seus membros. Nesse contexto, os custos de transação na arena legislativa se ampliam, tornando a governança da relação com o parlamento mais onerosa. Assim, como forma de ampliar a latitude de sua atuação e contornar os possíveis percalços no legislativo, o Executivo torna a arena administrativa mais saliente. Embora a arena administrativa permita uma ação mais residual e menos abrangente do que aquela obtida via processo legislativo, suas características institucionais nos estados da federação podem torná-la uma arena interessante para a formulação de políticas públicas.

Portanto, a questão fundamental acerca das ações unilaterais do Executivo é se essas ações são utilizadas para evitar legislaturas hostis ou se refletem, até certo ponto, as

preferências legislativas. Pesquisas recentes têm indicado que presidentes tendem a emitir menos diretivas unilaterais durante períodos de governo dividido (Howell 2003; Chiou e Rothenberg 2014, 2017). Nessa literatura, é sugerido que presidentes buscam obter resultados políticos que considerem as possíveis reações de outras instituições. Tanto o Legislativo quanto o Judiciário possuem prerrogativas legais para responder ao exercício do poder unilateral pelo Executivo, e esses atores, sendo racionais, antecipariam tais respostas. O Congresso pode aprovar leis que substituam as diretrizes presidenciais, enquanto os tribunais têm o poder de revisão judicial para anular ou invalidar ações unilaterais.

Esse enfoque sugere que presidentes estratégicos antecipam essas respostas institucionais em suas ações unilaterais. Desse modo, a decisão do presidente de emitir uma diretiva unilateral faz parte de um processo mais amplo de formulação de políticas que reflete a dinâmica da separação de poderes, onde as ações presidenciais são moldadas pelas possíveis reações e restrições impostas pelo Congresso e pelos tribunais (Chiou e Rothenberg, 2017).

Outro ponto de vista teórico vê as ações unilaterais como uma afirmação do poder presidencial, na medida em que os presidentes alcançam resultados políticos que, de outra forma, seriam inalcançáveis (Deering e Maltzman, 1999; Mayer e Price, 2002). Nesse contexto, a ação unilateral é considerada uma estratégia deliberada dos presidentes para obter resultados que não seriam possíveis por meio dos canais tradicionais ou quando encontram obstáculos no Congresso. Esta perspectiva destaca que os presidentes exercem seu poder executivo de forma independente, com o objetivo de avançar suas agendas políticas e administrativas, muitas vezes contornando potenciais resistências ou obstáculos legislativos e aproveitando os poderes administrativos concedidos pelo Congresso para implementar suas políticas sem necessitar da aprovação direta do Legislativo.

Os achados para o nível subnacional brasileiro, a partir do estudo de caso de Minas Gerais entre os anos de 1991 a 2022, revelam uma simbiose entre as duas vertentes teóricas. Ou seja, que para o caso em tela elas são complementares entre si.

No capítulo 2, por exemplo, fica claro que a medida que o conflito entre os poderes aumenta – medido pela redução das taxas de dominância e sucesso do Executivo no Legislativo –, há um fortalecimento das ações unilaterais dos governadores na arena administrativa por meio da publicação de atos normativos infralegais. O aumento das ações unilaterais dos governadores no período de 2015 a 2022 reflete um contexto caracterizado por um menor apoio parlamentar. Esse cenário forçou o governo a adotar uma postura mais independente e centralizada na tomada de decisões. Assim, a falta de apoio legislativo obrigou o Executivo a buscar formas alternativas de governança, resultando em uma maior emissão de atos normativos infralegais como estratégia para contornar legislaturas hostis e manter o mínimo de controle sobre a administração pública. Diagnóstico mais próximo dos achados de (Deering e Maltzman, 1999; Mayer e Price, 2002)

O capítulo 3 capturou as configurações causais do unilateralismo e foi possível diferenciar qualitativamente os mandatos de Romeu Zema (NOVO) e Fernando Pimentel (PT). Ambos enfrentaram dificuldades em obter sucesso legislativo, não conseguiram controlar a agenda e o presidente da ALMG não era de seus partidos. No entanto, Pimentel (PT) desenvolveu uma relação mais estável com a ALMG, com uma média de 29 deputados apoiando seu bloco governista durante seu mandato. Em comparação, Romeu Zema (NOVO) teve o apoio médio de 20 deputados. Esse cenário revela que o unilateralismo está intrinsicamente ligado à arena legislativa, mas o seu desempenho ótimo resulta de uma variedade de configurações causais, que se manifestaram de forma mais completa no mandato de Romeu Zema (2019-2022).

Os capítulos 4 e 5 compõem uma segunda parte da tese, onde a ação unilateral é tomada como variável explicativa. No capítulo 4 fica claro que a saliência da arena administrativa compõe o mesmo quadro de hipertrofia dos aspectos informacionais do parlamento. Ou seja, na medida que o Executivo se torna mais unilateral, o parlamento persegue mais informações. É importante salientar que os testes mobilizados não possibilitam a conclusão de que um movimento está necessariamente conectado a outro. Contudo, há fortes indícios que são fruto do mesmo processo.

Os resultados encontrados no capítulo 5, vão ao encontro das proposições de e Howell (2003) e Chiou e Rothenberg (2014 e 2017). Já que a reversão da delegação não modificou

a atuação unilateral do Executivo, assim, a quantitativo de publicações, as áreas de políticas mobilizadas, magnitude regulatória dos atos e os tópicos mobilizados pelo Executivo não foram alterados. Isso indica um Executivo capaz de operar de forma eficaz dentro do seu escopo de autoridade, sem depender da delegação legislativa. A falta de mudança na produção normativa pode refletir uma colaboração eficaz e um entendimento mútuo entre o Executivo e o Legislativo. Mesmo quando a formalidade da delegação é revertida, a prática de consulta, cooperação e coordenação entre os poderes pode permanecer inalterada (Howell 2003; Chiou e Rothenberg 2014, 2017). Um achado importante do capítulo 5, foi que no primeiro biênio de Romeu Zema I (2019 – 2020), as ações unilaterais eram pouco conectadas. Isso pode se referir ao um Executivo descoordenado, em busca de um entendimento da máquina pública, dado o ineditismo da experiência governativa. Já no segundo biênio o unilateralismo se tornou mais conectado, mais integrado, fruto ou de um entendimento mais acurado da máquina pública. O fato é que tal reorganização, coincidiu com a modulação da delegação pelo poder legislativo. Contudo, não é demais supor que a reversão da delegação tenha motivado uma reorganização da governança do unilateralismo de Romeu Zema (NOVO), tornando mais integrado.

## 6.1 Uma agenda pesquisa

Com as conclusões e os *insights* gerados pela tese é possível construir uma agenda de pesquisa sobre o unilateralismo do Executivo na arena legislativa e seus reflexos nas estruturas governativas de Executivo.

### *6.1.1 Os determinantes do unilateralismo*

Contextos Políticos e Institucionais: Investigar como diferentes arranjos políticos e institucionais influenciam a propensão do Executivo a adotar ações unilaterais;

Crises: Analisar como crises econômicas, de saúde pública ou de segurança influenciam o uso de poderes unilaterais pelo Executivo;

### *6.1.2 Os efeitos do Unilateralismo*

Impacto na Governança Democrática: Explorar como o uso de poderes unilaterais afeta a qualidade da governança democrática, a transparência e a prestação de contas.

Reações Institucionais: Examinar como outras instituições (ex.: Judiciário, órgãos de controle) respondem às ações unilaterais do Executivo. Analisar a frequência e eficácia de desafios legais e revisões judiciais.

### *6.1.3 Estudos comparados*

Nível subnacional: Investigar como governadores e outros líderes executivos subnacionais utilizam poderes unilaterais em diferentes estados ou regiões dentro de um país. Comparar essas práticas com o nível nacional.

### *6.1.4 Perspectivas teóricas e metodológicas*

Reexaminar e refinar as teorias clássicas da separação de poderes à luz do aumento das ações unilaterais. Propor novas teorias ou modelos que melhor expliquem o fenômeno no contexto contemporâneo.

Desenvolver e testar modelos estratégicos que expliquem quando e por que os Executivos escolhem agir unilateralmente. Incorporar variáveis contextuais e institucionais nesses modelos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AFONSO, J. R. et al. Federalismo, Política e Economia no Brasil: Um olhar sobre o pacto federativo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.
- ALEMÁN, E.; NAVIA, P. Institutions and the Legislative Success of "Strong" Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, v. 15, n. 4, p. 401-419, 2009.
- ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. Legislative Success and Political Tactics: Comparing Government Strategies in Different Institutional Contexts. *Journal of Legislative Studies*, v. 22, n. 3, p. 297-321, 2016.
- ALMEIDA, A. Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. Tese de Doutorado - IESP, 2018.
- ALTMAN, D. La política presidencial en América Latina: poder y efectividad. Buenos Aires: Ariel, 2001.
- AMORIM NETO, O. Presidencialismo e governabilidade nas Américas: Lições da experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003
- ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2009.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS [ALMG]. Regimento Interno da ALMG. Belo Horizonte: ALMG, 2022.
- BENDOR, J.; GLAZER, A.; HAMMOND, T. H. Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, v. 4, p. 235-269, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRAUMOELLER, B. F.; GOERTZ, G. The methodology of necessary conditions. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 4, p. 844-858, 2000.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Executive Decree Authority. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CHASQUETTI, D. *Presidencialismo y relaciones intergubernamentales: El impacto de las mayorías parlamentarias sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CHIOU, F.; ROTHENBERG, L. S. The Puzzle of Unilateral Executive Action and Legislative Delegation. *American Political Science Review*, v. 108, n. 4, p. 839-855, 2014.

COUTO, C. G. *O parlamento brasileiro: Trajetória e dilemas de uma instituição em foco*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Legislative leviathan: Party government in the House*. University of California Press, 1993.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 446-468.

CRISP, B. F. Presidential Behavior and Legislative Success in Multiparty Systems: The Case of Venezuela. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 3, p. 641-663, 1997.

DEERING, C. J.; MALTZMAN, F. The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power. *Political Research Quarterly*, v. 52, n. 4, p. 795-818, 1999.

DUŞA, A. *QCA with R: A Comprehensive Resource*. Springer, 2024.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GARCIA M.M, ALCANTARA S. M. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições. En: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Universidade Federal de Minas Gerais; p. 157-205, 2009

GELMAN, A.; HILL, J. *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*. Cambridge University Press, 2007.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Collective decision-making and standing committees: An informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 3, n. 2, p. 287-335, 1987.

HUBER, J. D.; SHIPAN, C. R. *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press, 2002.



KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process. University of Chicago Press, 1991.

KREHBIEL, K. Information and legislative organization. University of Michigan Press, 1990.

KREHBIEL, K. Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?. In:

LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3-87.

LINZ, J. J. *The perils of presidentialism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

MAINWARING, S. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In:

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAYER, K. R.; PRICE, D. C. The Political Economy of Executive Orders. *Political Research Quarterly*, v. 55, n. 2, p. 245-264, 2002

MAYHEW, D. R. *Congress: The electoral connection*. Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989

MOE, T. M. An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance. *Legislative Studies Quarterly*, v. 12, n. 4, p. 475-520, 1987.

MOE, T.; HOWELL, W. The presidential power of unilateral action. *Journal of Law, Economics, and Organization*, United States of America, v. 15, n. 1, p. 132-179, 15 Mar. 1999.

NEGRETTO, G. L. Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 5, p. 531-562, 2004.

PEREIRA, C.A.; STERN J. Evidence and Credibility: a full Bayesian test of precise hypothesis. *Entropy*, 1, 104-115. 1999.

RICCI, P.; TOMIO, F. *Atores e Instituições Políticas no Brasil: Uma Análise da Relação Executivo-Legislativo*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

RICCI, P.; TOMIO, F. *Governadores e Assembleias Legislativas: A construção de maiorias na federação brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. (Eds.). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Sage, 2009.

RUDALEVIGE, A.; LEWIS, D. E. *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

SAIEG, S. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Universidade Federal de Minas Gerais; p. 157-205, 2009

SANTOS, M.; LINAN, A. P. ; MONTERO, M. G. . El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago. Impresa)*, v. 43, p. 511-536, 2014

SANTOS, F ; ALMEIDA, A . *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011

SARTORI, G. *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. New York: New York University Press, 1999.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis (QCA)*. Cambridge University Press, 2012.

SHEPSLE, K. A. Congress is a "they," not an "it": Legislative intent as oxymoron. In: FARBER, A. A. (Ed.). *Political decision-making, deliberation and participation*. University of Michigan Press, 1979.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, C. *Federalismo e Descentralização no Brasil: Desafios da Nova Ordem Constitucional*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.

STEGER, M. B. *The rise of the global imaginary: Political ideologies from the French Revolution to the global war on terror*. Oxford University Press, 1997.

TOMIO, F.; RICCI, P. Legislative-Executive Relations in Brazil: Challenges and Perspectives. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

TSEBELIS, G. Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

WILLIAMSON, O. E. The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting. Free Press, 1987

## ANEXOS

Anexo 1*Anexo 1.1 – Arena Legislativa***Tabela 31: Presidentes da ALMG (1991 – 2022)**

<b>Ano</b>	<b>Nome</b>	<b>Partido</b>
1991	Romeu Queiroz	PRS
1992	Romeu Queiroz	PRS
1993	José Ferraz	PRS
1994	José Ferraz	PRS
1995	Agostinho Patrus	PTB
1996	Agostinho Patrus	PTB
1997	Romeu Queiroz	PTB
1998	Romeu Queiroz	PTB
1999	Anderson Adauto	PL
2000	Anderson Adauto	PL
2001	Antônio Júlio	PMDB
2002	Antônio Júlio	PMDB
2003	Mauri Torres	PSDB
2004	Mauri Torres	PSDB
2005	Mauri Torres	PSDB
2006	Mauri Torres	PSDB
2007	Alberto Pinto Coelho	PP
2008	Alberto Pinto Coelho	PP
2009	Alberto Pinto Coelho	PP
2010	Alberto Pinto Coelho	PP
2011	Dinis Pinheiro	PP
2012	Dinis Pinheiro	PP
2013	Dinis Pinheiro	PP
2014	Dinis Pinheiro	PP
2015	Adalclever Lopes	PMDB
2016	Adalclever Lopes	PMDB
2017	Adalclever Lopes	PMDB
2018	Adalclever Lopes	PMDB
2019	Agostinho Patrus Filho	PV
2020	Agostinho Patrus Filho	PV
2021	Agostinho Patrus Filho	PV
2022	Agostinho Patrus Filho	PV

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 32: Projetos Lei - apresentados e aprovados pelos governadores**

<b>Governador</b>	<b>Ano</b>	<b>Apresentados</b>	<b>Aprovados</b>
Hélio Garcia	1991	48	45
	1992	46	43
	1993	55	49
	1994	60	57
Azeredo	1995	38	36
	1996	69	67
	1997	47	41
	1998	39	28
Itamar	1999	41	30
	2000	34	21
	2001	46	39
	2002	53	21
Aécio I	2003	82	79
	2004	91	76
	2005	98	83
	2006	140	65
Aécio II	2007	101	91
	2008	119	110
	2009	93	82
	2010	67	59
Anastasia	2011	93	82
	2012	84	75
	2013	108	95
	2014	69	41
Pimentel	2015	38	27
	2016	48	33
	2017	60	38
	2018	46	22
Zema	2019	33	25
	2020	20	14
	2021	18	9
	2022	13	11

Fonte: Fonte: Elaboração própria à partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Nota: Aécio Neves (PSDB) se desincompatibilizou do cargo em 2010, para concorrer ao Senado Federal. Antônio Anastasia (PSDB) assumiu o governo, sendo reeleito no mesmo ano. Anastasia, seguiu o mesmo roteiro de Aécio. E Alberto Pinto Coelho (PP) assume o governo do estado, em 2014.

**Tabela 33: Minoria ALMG (1991-2020)**

<b>Ano</b>	<b>Legislatura</b>	<b>Líder</b>	<b>Partido</b>	<b>N</b>
1991	12 <sup>a</sup>	Roberto Carvalho	PT	9
1992	12 <sup>a</sup>	Antônio Carlos Pereira	PT	9
1993	12 <sup>a</sup>	Maria José Hauelsen	PT	9
1994	12 <sup>a</sup>	Paulo Pettersen	PMDB	20
1995	13 <sup>a</sup>	Gil Pereira	PP	11
1996	13 <sup>a</sup>	Gil Pereira	PP	11
1997	13 <sup>a</sup>	Dimas Rodrigues	PP	11
1998	13 <sup>a</sup>	Adelmo Leão	PT	8
1999	14 <sup>a</sup>	Carlos Pimenta	PSDB	7
2000	14 <sup>a</sup>	Carlos Pimenta	PSDB	7
2001	14 <sup>a</sup>	João Leite	PSDB	7
2002	14 <sup>a</sup>	Ermano Batista	PSDB	7
2003	15 <sup>a</sup>	Chico Simões	PT	16
2004	15 <sup>a</sup>	Chico Simões	PT	16
2005	15 <sup>a</sup>	Weliton Prado	PT	16
2006	15 <sup>a</sup>	Weliton Prado	PT	16
2007	16 <sup>a</sup>	Paulo Guedes	PT	10
2008	16 <sup>a</sup>	Sávio Souza Cruz	PMDB	7
2009	16 <sup>a</sup>	Paulo Guedes	PT	10
2010	16 <sup>a</sup>	Elismar Prado	PT	10
2011	17 <sup>a</sup>	Antônio Julio	PMDB	8
2012	17 <sup>a</sup>	Pompílio Canavez	PT	12
2013	17 <sup>a</sup>	Ulysses Gomes	PT	12
2014	17 <sup>a</sup>	Sávio Souza Cruz	PMDB	8
2015	18 <sup>a</sup>	Gustavo Valadares	PSDB	9
2016	18 <sup>a</sup>	Gustavo Valadares	PSDB	9
2017	18 <sup>a</sup>	Gustavo Valadares	PSDB	9
2018	18 <sup>a</sup>	Gustavo Valadares	PSDB	9
2019	19 <sup>a</sup>	Ulysses Gomes	PT	9
2020	19 <sup>a</sup>	Ulysses Gomes	PT	9
2021	19 <sup>a</sup>	Ulysses Gomes	PT	9
2022	19 <sup>a</sup>	Ulysses Gomes	PT	9

Fonte: Elaboração própria a partir das publicações do Diário do Legislativo da ALMG.

**Tabela 34: Representação Partidária e NEP ALMG**

<b>Eleição</b>	<b>Representação Partidária</b>	<b>NEP</b>
1990	12	7,8
1994	14	8,8
1998	15	8,9
2002	15	9,2
2006	17	10
2010	21	11,8
2014	22	14
2018	28	16,7
2022	24	13,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Nota: Os cálculos de Número Efetivo de Partidos (NEP) ver Laakso e Taagepera (1979).

## Anexo 1.2 – Arena Administrativa

Tabela 35: Tipos de Atos Normativos (1991 – 2022)

Governador	Ato Normativo	N
Hélio Garcia	Resolução	1842
	Deliberação	1353
	Instrução Normativa	31
	Portaria	2188
	Ordem de Serviço	17
Azeredo	Resolução	3050
	Deliberação	1961
	Instrução Normativa	44
	Portaria	2446
	Ordem de Serviço	20
Itamar	Resolução	1897
	Deliberação	1872
	Instrução Normativa	49
	Portaria	2554
	Ordem de Serviço	28
Aécio I	Resolução	2620
	Deliberação	2222
	Instrução Normativa	54
	Portaria	2043
	Ordem de Serviço	46
Aécio II	Resolução	2228
	Deliberação	2020
	Instrução Normativa	50
	Portaria	1310
	Ordem de Serviço	7
Anastasia I	Resolução	499
	Deliberação	309
	Instrução Normativa	7
	Portaria	265
	Ordem de Serviço	3
Anastasia II	Resolução	2124
	Deliberação	676
	Instrução Normativa	25
	Portaria	1056
	Ordem de Serviço	23
Alberto	Resolução	512
	Deliberação	146
	Instrução Normativa	12
	Portaria	309
	Ordem de Serviço	3
Pimentel	Resolução	5584
	Deliberação	1132
	Instrução Normativa	30
	Portaria	4459
	Ordem de Serviço	46
Zema I	Resolução	5372
	Deliberação	2146
	Instrução Normativa	54
	Portaria	5613
	Ordem de Serviço	38

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acesso Técnico Legislativa de Minas Gerais.



**Tabela 36: Atos normativos por área de política pública – Hélio Garcia**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Educação	1755
Economia/Fazenda	614
RH e administração	335
Saúde	165
Segurança pública/Defesa social	137
Justiça	87
Planejamento	74
Transporte	49
Agricultura e pecuária	48
Cultura	27
Casa Civil	26
Assuntos municipais	22
Desenvolvimento social	19
Ciência e tecnologia	18
Esporte	15
Habitação	12
Minas e energia	9
Indústria e comércio	2
Esportes	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acesso Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 37: Atos normativos por área de política pública – Eduardo Azeredo**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Educação	3277
Economia/Fazenda	681
RH e administração	209
Segurança pública/Defesa social	153
Saúde	138
Justiça	112
Agricultura e pecuária	68
Desenvolvimento social	55
Cultura	34
Meio ambiente	29
Assuntos municipais	27
Ciência e tecnologia	27
Transporte	21
Habitação	20
Minas e energia	14
Indústria e comércio	5
Casa Civil	1
Esportes	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acesso Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 38: Atos normativos por área de política pública – Itamar Franco**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Educação	905
Economia/Fazenda	556
Saúde	379
RH e administração	204
Segurança pública/Defesa social	187
Desenvolvimento social	126
Agricultura e pecuária	113
Planejamento	85
Meio ambiente	80
Justiça	76
Cultura	56
Transporte	30
Ciência e tecnologia	26
Indústria e comércio	23
Casa Civil	19
Turismo	17
Minas e energia	16
Esportes	13
Assuntos municipais	11
Habitação	8
Esporte	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 39: Atos normativos por área de política pública – Aécio Neves I**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Saúde	646
Planejamento	492
Economia/Fazenda	459
Educação	444
Meio ambiente	353
Desenvolvimento social	214
Agricultura e pecuária	182
Segurança pública/Defesa social	155
Cultura	79
Cidades	58
Casa Civil	41
Ciência e tecnologia	38
Transporte	36
Turismo	27
Desenvolvimento agrário	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 40: Atos normativos por área de política pública – Aécio Neves II**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Saúde	466
Economia/Fazenda	344
Meio ambiente	325
Planejamento	281
Educação	199
Segurança pública/Defesa social	189
Desenvolvimento social	154
Agricultura e pecuária	141
Transporte	89
Cultura	87
Cidades	68
Esportes	59
Ciência e tecnologia	42
Casa Civil	40
Turismo	20
Desenvolvimento agrário	10

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 41: Atos normativos por área de política pública – Anastasia I**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Planejamento e Gestão	97
Saúde	82
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	79
Fazenda	48
Educação	40
Defesa Social	37
Transportes e Obras Públicas	29
Desenvolvimento Social	27
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23
Cultura	13
Governo	13
Turismo	9
Esportes e Juventude	8
Desenvolvimento Regional e Política Urbana	6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 42: Atos normativos por área de política pública – Anastasia II**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Saúde	445
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	397
Planejamento e Gestão	216
Fazenda	179
Educação	176
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	172
Defesa Social	113
Desenvolvimento Social	74
Desenvolvimento Econômico	61
Casa Civil e Relações Institucionais	59
Cultura	57
Esportes e Juventude	57
Transportes e Obras Públicas	56
Governo	49
Trabalho e Emprego	44
Gestão Metropolitana	29
Geral	26
Desenvolvimento Regional e Política Urbana	18
Turismo	10
Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas	5
Turismo e Esportes	5
Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas	5
Regularização Fundiária	3
Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais	2
Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 43: Atos normativos por área de política pública – Alberto Pinto**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	118
Saúde	110
Planejamento e Gestão	59
Defesa Social	44
Fazenda	37
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	33
Educação	30
Transportes e Obras Públicas	25
Cultura	14
Desenvolvimento Econômico	12
Turismo e Esportes	12
Casa Civil e Relações Institucionais	9
Governo	7
Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana	5
Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais	4
Geral	4
Desenvolvimento Regional e Política Urbana	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 44: Atos normativos por área de política pública – Fernando Pimentel**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Saúde	1421
Desenvolvimento agrário	729
Educação	588
Economia/Fazenda	497
Cultura	418
Desenvolvimento social	410
Casa Civil	403
Meio ambiente	398
Planejamento	363
Ciência e tecnologia	300
Segurança pública/Defesa social	275
Administração Prisional	183
Transporte	167
Esportes	141
Agricultura e pecuária	116
Turismo	100
Cidades	96
Integração norte e nordeste	69
Esporte	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acessória Técnico Legislativa de Minas Gerais.

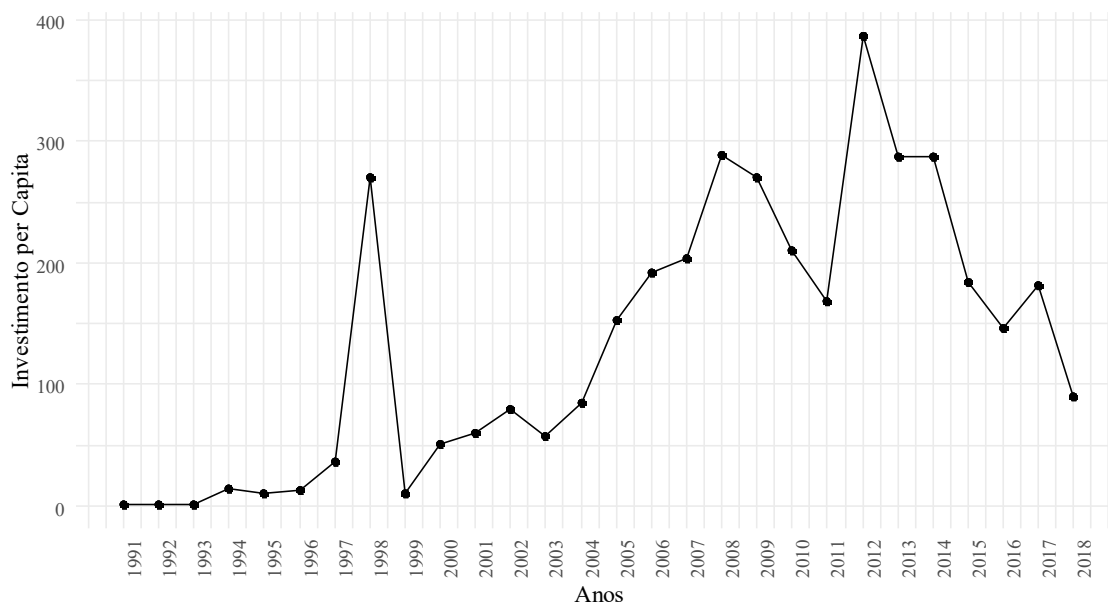
**Tabela 45: Atos normativos por área de política pública – Romeu Zema**

<b>Áreas de Políticas</b>	<b>N</b>
Saúde	2687
Agricultura e pecuária	1267
Economia/Fazenda	753
Educação	654
Planejamento	477
Meio ambiente	406
Segurança pública/Defesa social	361
Desenvolvimento social	341
Casa Civil	335
Infra-estrutura	235
Turismo	216
Ciência e tecnologia	52
Adm Prisional	25
Esportes	18
Transporte	17
Cultura	16
Desenvolvimento agrário	10
Cidades	4
Integração norte e nordeste	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Acesso Técnico Legislativa de Minas Gerais.

### Anexo 1.3 – Variáveis econômicas

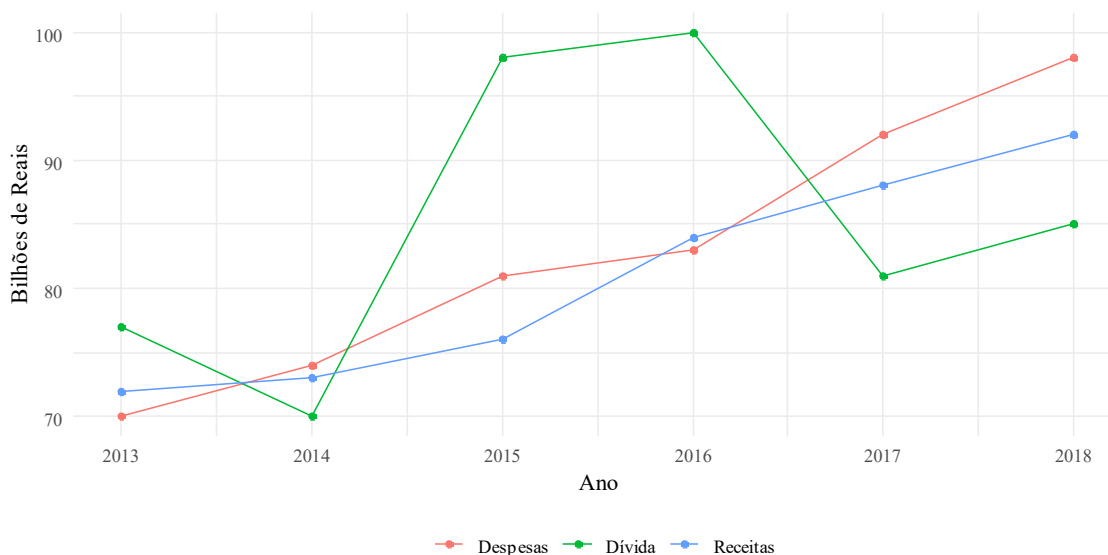
**Figura 28: Investimento Per Capita Minas Gerais (1991 a 2018)**



Fonte: Elaboração própria a partir de Transparência MG.

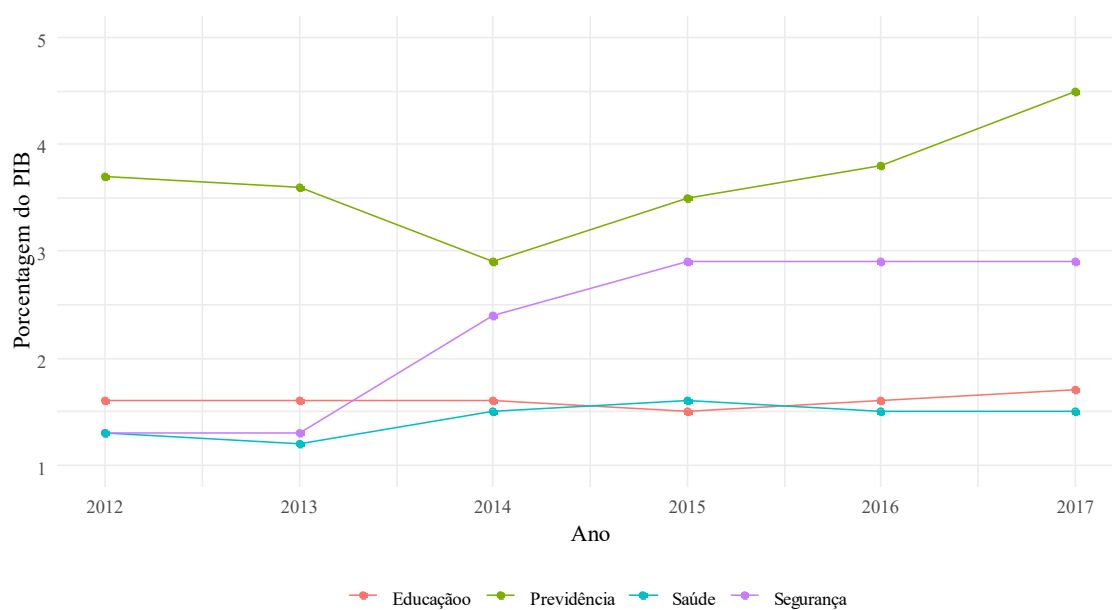
Nota: A partir de 2015 a capacidade de investimento do Estado cai a patamares de 2005. Chegando em 2018 a patamares de 2003.

**Figura 29: Trajetória da dívida**



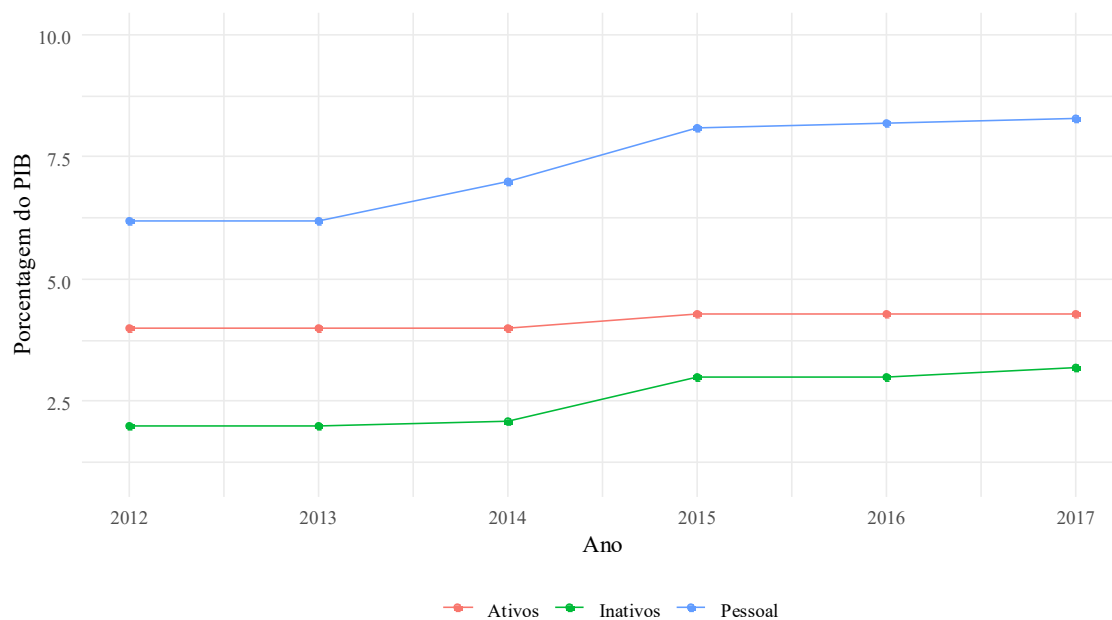
Fonte: Elaboração própria a partir de Transparência MG.

Nota: Em 2015 e 2016 a dívida do estado atinge patamares de 100 Bilhões de reais. O índice, cujo teto é limitado a 200% pela Lei de Responsabilidade Fiscal, se aproximou criticamente de seu limite nos anos de 2015 e 2016 (198,61% e 199,79%, respectivamente), o que só foi atenuado através do aumento da receita corrente (aumento do denominador do índice), nos anos subsequentes.

**Figura 30: Trajetória dos gastos**

Fonte: Elaboração própria a partir de Transparência MG.

Nota: A partir de 2015 os gastos com previdência apresentam uma trajetória crescente que podem comprometer as contas do estado nos anos subsequentes.

**Figura 31: Despesas com pessoal**

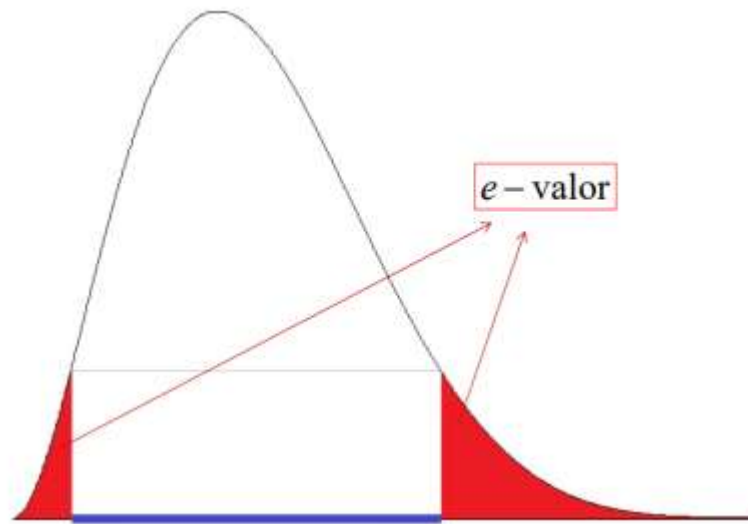
Fonte: Elaboração própria a partir de Transparência MG.

Nota: A partir de 2015 o gasto com pessoal aumenta para patamares de 8 Bilhões de reais. Paralelamente o gasto com inativos também aumenta a partir do mesmo período, fato que traz um componente estrutural para o gasto.



*Anexo 1.4 – Gráficos e-valor*

O Gráfico 1 mostra a Região Tangente e o e-valor para o teste das hipóteses  $H_0: \theta = \theta_0$  vs  $H_1: \theta \neq \theta_1$

**Figura 32: Teste e-valor**

Fonte: Elaboração própria

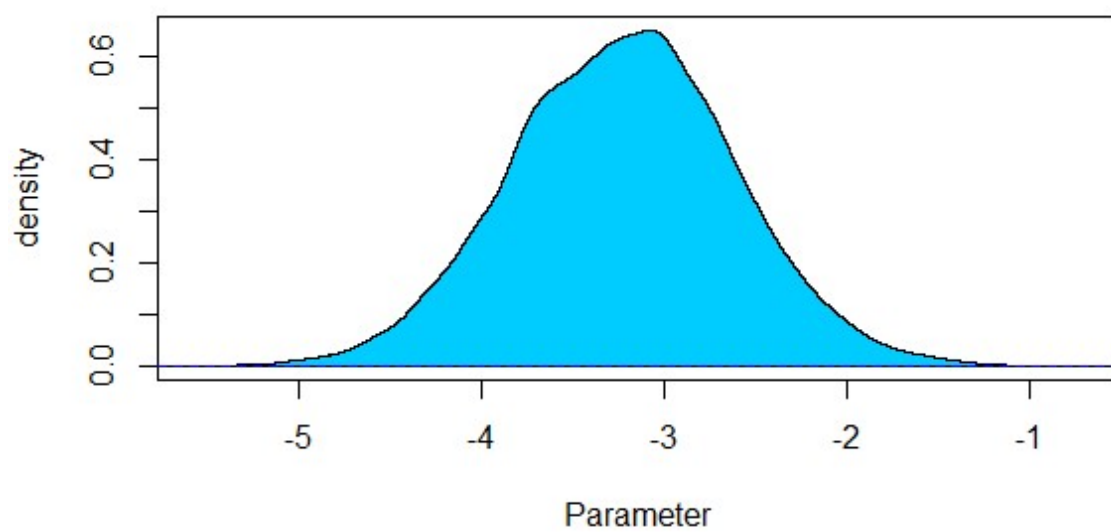
**Figura 33: e-valor - Atos Normativos**

Figura 34: e-valor - Sucesso

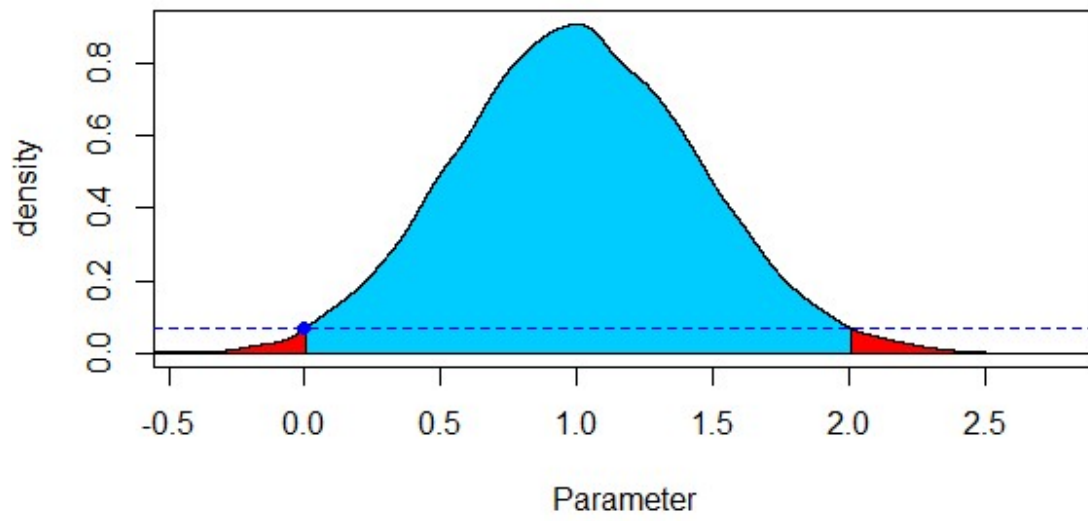
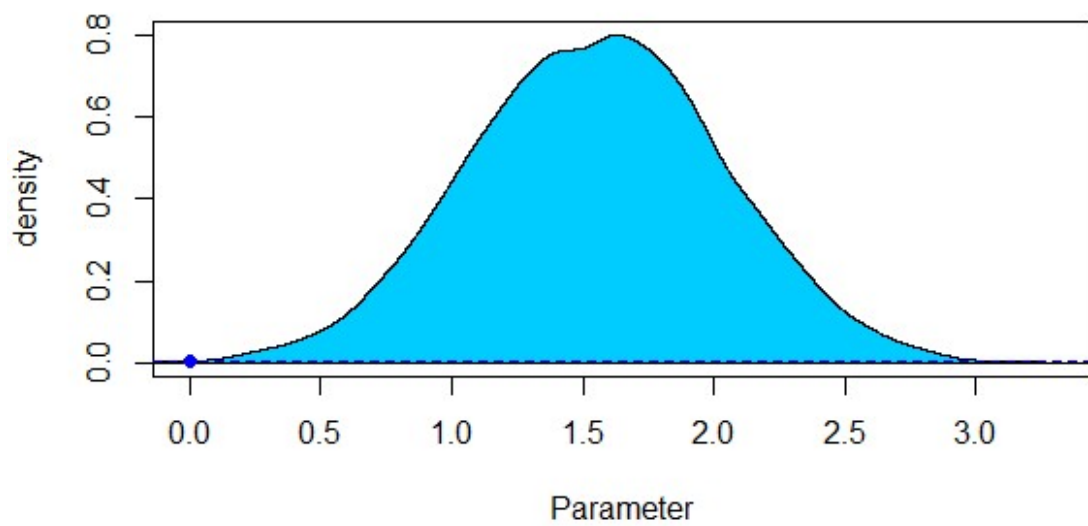
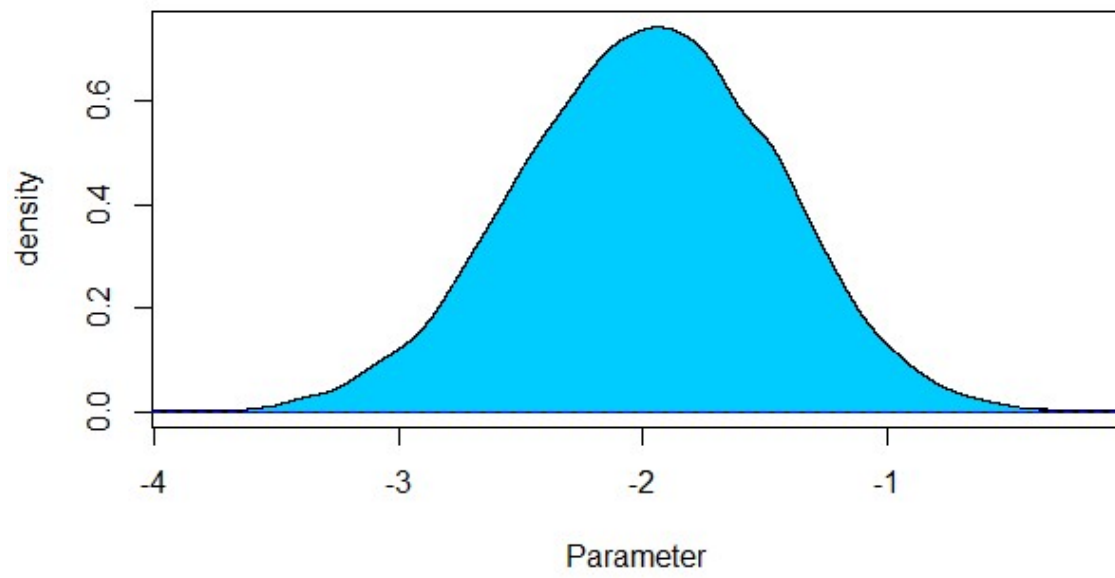
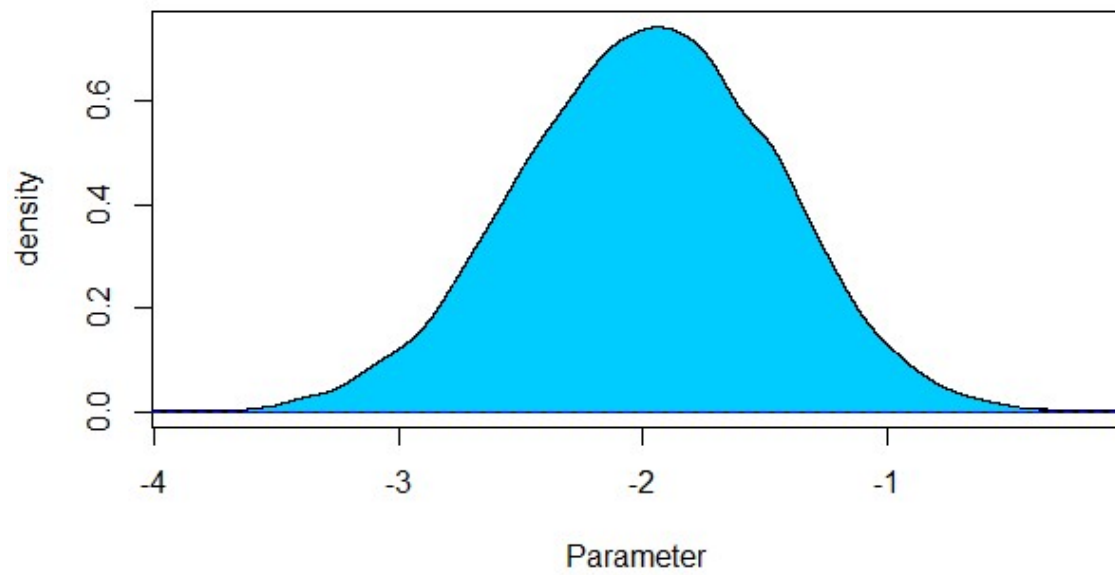
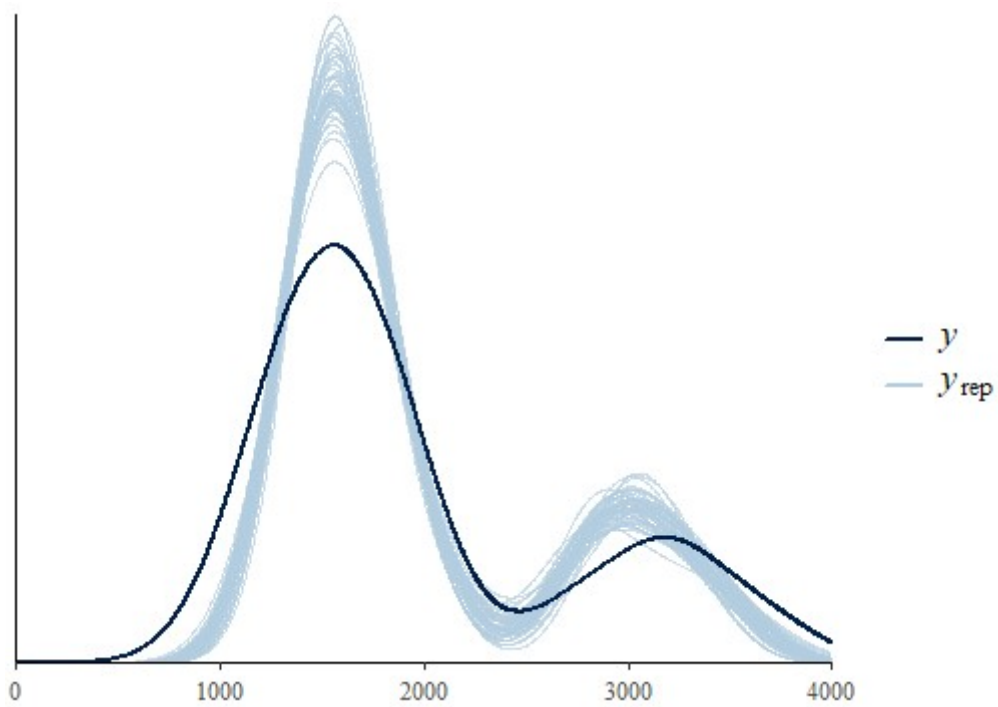


Figura 35: e-valor - Dominância



**Figura 36: e-valor – Requerimentos****Figura 37: e-valor – Requerimentos comissões**

*Anexo 1.5 - Posterior Predictive Check***Figura 38: Posterior Predictive Check – Tabela 4 - Modelo 4**

Fonte: Elaboração própria.

Nota: A anatomia dos dados simulados se adequa bem aos dados reais. Assim, a edição dos atos normativos foi explicada de maneira robusta pelas variáveis elencadas. As Cadeias de Marcov convergiram satisfatoriamente, a estatística *Rhat* apresentara valor 1.0.

Anexo 2**Tabela 46: Requerimentos para órgãos do Executivo (2019)**

<b>Ano/Ciclo</b>	<b>Secretaria</b>	<b>Nº de requerimentos</b>
2019 (1º Ciclo)	SEGOV	28
	CEMIG	17
	COPASA / COPANOR	14
	SEF	34
	SEINFRA	34
	SEPLAG	37
	SEDESE	38
	SEE	35
	SECULT	19
	SEDE	21
	SEJUSP	14
	PMMG	24
	SEAPA	25
	SEMAD	27
	SES	22
PCMG	10	
2019 (2º Ciclo)	SEPLAG	25
	SEJUSP, PMMG, PCMG, CBMMG	57
	SEE	17
	SEMAD	19
	SEDESE	36
	SECULT	18
	SEAPA	24
	SES	22
	SEINFRA	36
	SEDE, CEMIG, COPASA/COPANOR	44
	SEF	13
SEGOV	7	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 47: Requerimentos para órgãos do Executivo (2020)**

<b>Ano/Ciclo</b>	<b>Secretaria</b>	<b>Nº de Requerimentos</b>
2020	SEAPA	11
	SECULT	8
	SEDE	8
	SEDESE	24
	SEE	20
	SEF / SEPLAG	3
	SEINFRA	5
	SEGOV	9
	SEJUSP / PMMG / PCMF / CBMMG	13
	SEMAD	3
SES	15	

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Nota: Em 2020 foi realizado apenas um ciclo devido a pandemia da COVID-19.

**Tabela 48: Requerimentos para órgãos do Executivo (2021)**

<b>Ano/Ciclo</b>	<b>Secretaria</b>	<b>Nº de Requerimentos</b>
2021	SEAPA	25
	SECULT	14
	SEDE/CEMIG	23
	SEDESE	26
	SEE	14
	SEINFRA	25
	SEJUSP/PMMG /PCMF/CBMMG	7
	SEMAD	12
	SES	9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 49: Composição das Comissões Permanentes – Biênio 2019 e 2020**

<b>Comissão</b>	<b>Presidente e vice</b>	<b>Partido</b>	<b>Bloco</b>
Administração Pública	João Magalhães	MDB	Independente
	Osvaldo Lopes	PSD	Independente
Agropecuária e Agroindústria	Coronel Henrique	PSL	Independente
	Inácio Franco	PV	Independente
Assuntos Municipais e Regionalização	Rosângela Reis	PODEMOS	Independente
	Marquinho Lemos	PT	Oposição
Constituição e Justiça	Dalmo Ribeiro Silva	PSDB	Governo
	Zé Reis	PSD	Independente
Cultura	Bosco	AVANTE	Governo
	Professor Wendel Mesquita	SOLIDARIEDADE	Governo
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	Bartô	NOVO	Governo
	Cleitinho Azevedo	CIDADANIA	Governo
Defesa dos Direitos da Mulher	Marília Campos	PT	Oposição
	Andréia de Jesus	PT	Oposição
Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Professor Wendel Mesquita	SOLIDARIEDADE	Governo
	Duarte Bechir	PSD	Independente
Desenvolvimento Econômico	Thiago Cota	MDB	Independente
	Glaycon Franco	PV	Independente
Direitos Humanos	Leninha	PT	Oposição
	Andréia de Jesus	PT	Oposição
Educação, Ciência e Tecnologia	Beatriz Cerqueira	PT	Oposição
	Betão	PT	Oposição
Esporte, Lazer e Juventude	Zé Guilherme	PP	Governo
	Mário Henrique Caixa	PV	Independente
Ética e Decoro Parlamentar	Ulysses Gomes	PT	Oposição
	Hely Tarquínio	PV	Independente
Fiscalização Financeira e Orçamentária	Hely Tarquínio	PV	Independente
	Virgílio Guimarães	PT	Oposição
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Noraldino Júnior	PSC	Governo
	Raul Belém	PSC	Governo
Minas e Energia	Repórter Rafael Martins	PSD	Independente
	João Vítor Xavier	CIDADANIA	Governo
Participação Popular	Doutor Jean Freire	PT	Oposição
	Cássio Soares	PSD	Independente
Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Outras Drogas	Delegada Sheila	PSL	Independente
	Ana Paula Siqueira	REDE	Oposição
Redação	Duarte Bechir	PSD	Independente
	Doorgal Andrada	PATRIOTA	Independente
Saúde	Carlos Pimenta	PDT	Independente
	Doutor Wilson Batista	PSD	Independente
Segurança Pública	Sargento Rodrigues	PTB	Independente
	Delegado Heli Grilo	PSL	Independente
Trabalho, Previdência e Assistência Social	Celinho Sintrocel	PC do B	Oposição
	André Quintão	PT	Oposição
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	Léo Portela	PL	Independente
	Professor Irineu	PSL	Independente

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Tabela 50: Composição das Comissões Permanentes – Biênio 2021 e 2022**

<b>Comissão</b>	<b>Presidente e vice</b>	<b>Partido</b>	<b>Bloco</b>
Administração Pública	João Magalhães Duarte Bechir	MDB PSD	Independente Independente
Agropecuária e Agroindústria	Delegado Heli Grilo Coronel Henrique	PSL PSL	Independente Independente
Assuntos Municipais e Regionalização	Rosângela Reis Cleitinho Azevedo	PODEMOS CIDADANIA	Independente Independente
Constituição e Justiça	Savio Sousa Cruz Charles Souza	MDB REPUBLICANOS	Independente Independente
Cultura	Bosco Professor Wendel Mesquita	AVANTE SOLIDARIEDADE	Governo Governo
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	Bartô Doorgal Andrada	Sem Partido PATRIOTA	Independente Independente
Defesa dos Direitos da Mulher	Ana Paula Siqueira Andréia de Jesus	REDE PT	Oposição Oposição
Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Professor Wendel Mesquita Zé Guilherme	SOLIDARIEDADE PP	Governo Independente
Desenvolvimento Econômico	Thiago Cota Dalmo Ribeiro Silva	MDB PSDB	Independente Governo
Direitos Humanos	Andréia de Jesus Leninha	PT PT	Oposição Oposição
Educação, Ciência e Tecnologia	Beatriz Cerqueira Betão	PT PT	Oposição Oposição
Esporte, Lazer e Juventude	Zé Guilherme Fábio Avelar	PP AVANTE	Independente Governo
Ética e Decoro Parlamentar	Ulysses Gomes Hely Tarquínio	PT PV	Oposição Independente
Fiscalização Financeira e Orçamentária	Hely Tarquínio Cássio Soares	PV PSD	Independente Independente
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Noraldino Junior Leandro Genaro	PSC PSD	Governo Independente
Minas e Energia	Rafael Martins Bernardo Mucida	PSD PSB	Independente Independente
Participação Popular	Marquinhos Lemos Professor Wendel Mesquita	PT SOLIDARIEDADE	Oposição Governo
Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Outras Drogas	Ana Paula Siqueira Gustavo Mitre	REDE PSC	Oposição Governo
Redação	Virgílio Guimarães Savio Sousa Cruz	PT MDB	Oposição Independente
Saúde	João Victor Xavier Doutor Wilson Batista	CIDADANIA PSD	Independente Independente
Segurança Pública	Sargento Rodrigues Delegada Sheila	PTB PSL	Independente Independente
Trabalho, Previdência e Assistência Social	Celinho Sintrocet Douglas Melo	PC do B MDB	Oposição Independente
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	Léo Portela Neilando Pimental	PL PODEMOS	Independente Independente

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.