

INICIATIVAS, CENÁRIOS E DECISÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL

Fabricio Ricardo de Limas Tomio¹

RESUMO

O artigo aborda comparativamente as legislaturas estaduais em seis estados (ES, MG, PR, RS, SC e SP) com o objetivo de apresentar os determinantes institucionais de seu processo decisório. O estudo constata que: 1) a grande dependência de proposições originadas no Executivo decorre de suas prerrogativas exclusivas; 2) a numerosa produção legislativa dos parlamentares indica haver uma agenda decisória autônoma; 3) a hipótese de subordinação do Legislativo tem eficácia limitada. Como hipótese, o estudo propõe que a produção legislativa estadual resulta de três cenários decisórios distintos de processo decisório: 1) as leis que organizam a máquina administrativa, agenda dominada pelo Executivo; 2) a definição das normas das políticas públicas, compartilhada pelos dois poderes; 3) a produção de leis honoríficas e de baixo efeito distributivo, definida autonomamente pelos legisladores.

Palavras-Chave: Processo Decisório. Assembleia Legislativa. Instituições Políticas.

ABSTRACT

The article discusses comparatively the state legislatures in six states (ES, MG, PR, RS, SC and SP) with the aim of presenting the institutional determinants of their decision making. The study finds that: 1) the high dependence of propositions originate in the executive due to their exclusive prerogatives, 2) the legislative output of the parliamentary groups indicates that there is an autonomous decision agenda, 3) the assumption of subordination of the legislature has limited effectiveness. As a hypothesis, the study proposes that the production results from three state legislative decision-making scenarios distinct process: 1) the laws that organize the administrative machinery which is dominated by the executive, 2) setting the standards of public policy, shared by the two powers; 3) production of honorary and low distributive laws effect independently set by legislators.

Keywords: Decision Making. State Legislatures. Political Institutions.

1 INTRODUÇÃO

O artigo aborda comparativamente o processo decisório estadual. A investigação do conjunto das proposições legislativas durante uma legislatura (1999-2002) em seis estados (ES, MG, PR, RS, SC e SP) fornece a base empírica para a argumentação. Identificar alguns aspectos determinantes do processo decisório estadual é o objetivo central do texto. Para descrever e analisar o processo legislativo estadual, a argumentação fundamenta-se na determinação das instituições políticas sobre a interação dos atores políticos e, portanto, sobre os resultados políticos (a produção legislativa estadual).

¹ Professor do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná - UFPR. Doutor em Ciência Política pela UNICAMP.

Uma aproximação inicial do processo legislativo estadual permite constatar que: 1) a grande dependência de proposições legislativas originadas do Executivo, mesmo em governos fracos e com apoio minoritário nas Assembleias estaduais, decorre das prerrogativas legislativas exclusivas dos governadores; 2) a numerosa produção legislativa originada entre os parlamentares estaduais indica haver uma agenda decisória autônoma no Legislativo; 3) a capacidade efetiva do Legislativo em derrubar os vetos e proposições do Executivo, mesmo diante de coalizões majoritárias, restringe a eficácia das hipóteses de subordinação do Legislativo estadual.

Como hipótese o estudo propõe que esses resultados no processo legislativo estadual possuem determinantes nos mecanismos institucionais presentes no processo legislativo, que definem vários jogos de interação no processo decisório estadual com três cenários distintos: 1) um processo legislativo que determina a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais e administrativas), um jogo em que o Executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar, restando aos deputados um papel reativo e moderador da discricionariedade do Executivo, invertendo o modelo clássico de freios e contrapesos, com o Executivo legislando e o Legislativo vetando ou sancionando as proposições; 2) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais (educação, saúde, transporte, segurança pública, ambiental), no qual os papéis desempenhados pelo Executivo e pelo Legislativo dependem da formação e robustez das coalizões de governo na Assembleia, 3) um processo extenso de produção de leis honoríficas (títulos, denominações de próprios públicos e instituição de dias e semanas comemorativas) e de baixo efeito distributivo (declaração de utilidade pública a entidades sociais), no qual os legisladores jogam autonomamente e o resultado é dependente da barganha intraparlamentar.

2 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL

A maior parte do arranjo institucional nos estados brasileiros segue as mesmas diretrizes. O processo de redemocratização dos anos 80 e, sobretudo, as determinações político-institucionais resultantes da Constituição Federal de 1988 restringiram uma maior variação nas novas constituições estaduais. As Assembleias Legislativas, transformadas em assembleias constituintes, tiveram um ano de prazo para construção das leis máximas de cada estado.

Redigidas em sincronia, com rígidas e extensas determinações previstas pela Constituição Federal, não é estranho que as regras estaduais possuam muito mais pontos em comum do que discordantes. Desta forma, questões centrais à organização político-institucional dos estados não possuem qualquer variação. A estrutura dos poderes estaduais é a mesma, assim como o tempo de mandato e o sistema eleitoral que legitima a ocupação dos cargos eletivos do Executivo e Legislativo. Os parlamentos estaduais são unicamerais e a quantidade de membros destes varia segundo as regras estabelecidas pela Carta de 1988. Independentemente do estado, os municípios possuem o mesmo tipo de organização política, grau de autonomia e autoridades eletivas. Até mesmo a organização burocrática do funcionalismo e os aparelhos públicos (polícias, ministério público, procuradorias, tribunais de contas etc.) seguem a mesma institucionalidade. Apesar da existência de um estado federativo, mesmo detalhes jurídicos são reproduzidos igualmente em todas as constituições estaduais.

As diferenças significativas entre as instituições políticas estaduais, resultantes de inovações jurídicas dos anos 90 ou legadas das antigas constituições estaduais, não são muitas. Alguns dos pontos destacados sobre a organização do processo legislativo estadual neste texto, como as Medidas Provisórias estaduais (MPs), enquadram-se nesta categoria.

Em virtude deste quadro, a prerrogativa de iniciativa legislativa nos estados possui poucas diferenças relevantes.² Além, obviamente, dos legisladores estaduais, o Executivo, o Judiciário (Tribunal de Justiça) e o Procurador-Geral possuem a prerrogativa, mais ou menos extensa (quanto à natureza da legislação), de enviar Projetos de Lei (PLs e PLCs) à apreciação da Assembleia Legislativa. Quanto aos eleitores, desde que possam organizar-se em dezenas de milhares, também possuem esta prerrogativa. No caso dos Projetos de Emendas à Constituição Estadual (PECs), a iniciativa legislativa é muito mais restrita, mas quase idêntica.

Sobre as competências dos poderes Executivo e Legislativo estaduais, é possível verificar uma quase total semelhança entre os estados. Os constituintes estaduais reproduziram a delegação de prerrogativas legislativas concedidas ao Executivo presente na Constituição Federal. Neste sentido, compete exclusivamente ao Executivo propor legislação sobre: o efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime (cargos, salários e pensões) do serviço público, questões tributárias e orçamentárias, a Defensoria Pública e a estrutura administrativa do Executivo (secretarias e demais órgãos) etc. Da mesma forma, são

² Para mais detalhes sobre as instituições estaduais, ver Santos (2001), Tomio (2004) e Tomio et al. (2010).

competências exclusivas dos legisladores estaduais: apreciar vetos do governador, promulgar emendas à Constituição e decretos legislativos, constituir os cargos funcionais do poder Legislativo, aprovar a intervenção em municípios etc.

Completa o rol de delegação de poderes legislativos ao Executivo estadual: o poder de veto, a solicitação de urgência na tramitação de suas proposições, o poder de decreto (somente no caso de SC, MPs) e as Leis Delegadas. Nestes dois últimos aspectos encontram-se as maiores diferenças entre os estados brasileiros. Em SC, o Executivo estadual possui a capacidade de emitir MPs que, além de cumprir com *a relevância e urgência*, não podem versar sobre: atos exclusivos da Assembleia Legislativa, matérias reservadas a LCs, Planos Plurianuais e diretrizes orçamentárias.³

Os fatores que motivaram os constituintes estaduais a institucionalizar o poder de decreto no processo legislativo não são objeto deste trabalho. Contudo, algumas hipóteses podem ser levantadas para a constitucionalização desse tipo de delegação de poderes legislativos: 1) a influência, no processo constituinte, do governador ou de parlamentares com expectativas de ocupar o governo com o objetivo de dotar o Executivo de maiores poderes legislativos;⁴ 2) o interesse dos parlamentares em instituir um mecanismo que permitisse *transferir decisões políticas ao Executivo de alto custo para os legisladores*;⁵ 3) o poder de decreto poderia ser um *legado político*, uma herança de constituições anteriores.⁶ Essas são

³ Além de SC, outros cinco estados (AC, TO, PI, MA e PB) também atribuem ao Executivo a prerrogativa da edição de MPs. Ver Tomio (2004; 2006; 2009) e Tomio; Ricci (2010).

⁴ Nesta hipótese, o objetivo do Governador seria dotar o governo de autoridade para responder rapidamente às exigências complexas do cotidiano, garantindo maior eficácia e qualidade às ações do Governo. Já os parlamentares com expectativa de seu partido/coalizão chegar ao poder desejariam evitar obstáculos para a governabilidade. Esta proposição é parcialmente retirada de Shugart e Carey (1992, p. 131-48), cuja hipótese diz respeito à atratividade dos decretos para Executivos que influenciam a elaboração de Constituições. Isto é, quanto maior a influência do Executivo (ou daqueles que têm a expectativa de ocupar cargos Executivos em futuro próximo) sobre o desenho constitucional, maior a presença de PCD (poder constitucional de decreto). Nesta mesma obra os autores também formulam outra hipótese complementar: o modelo do *segredo ineficiente*. Este decorreria da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados (AMORIM e F. SANTOS, 2003, p. 662). Neste sentido, a concessão do poder de decreto ao Executivo responderia aos interesses de líderes parlamentares paroquialistas e focados na aprovação de legislação distributivista.

⁵ Conforme esta hipótese haveria uma divisão de trabalho entre Executivo e Legislativo. O Legislador transferiria para o Executivo a tomada de decisões políticas em áreas delicadas para suas perspectivas eleitorais. Omitindo-se do ônus advindo na proposição de determinadas políticas. A delegação de algumas áreas aumentaria os custos de decisão do Executivo, e diminuiria os do Legislativo. E, é plausível pensar que um ator racional transfira para outro os custos elevados de uma decisão política.

⁶ Por essa hipótese os legisladores teriam suas decisões sobre mudança institucional constringidas pela institucionalidade anterior. Haveria um forte estímulo para a continuidade de determinados mecanismos que poderiam ser adaptados ao novo ambiente institucional. Essa hipótese ajusta-se bem para a Constituição Federal, dado que o regime militar dotava os Presidentes com uma prerrogativa semelhante. No entanto, nenhum Executivo estadual possuía esse mecanismo a sua disposição. Porém, enquanto guia à construção das constituições estaduais, a Constituição de 1988 orientou os legisladores de alguns estados, que, adaptaram a MP ao processo decisório estadual, antecipando possíveis dificuldades para o Executivo na implementação de determinadas políticas. Neste sentido, o processo de institucionalização do poder de decreto estadual, no

algumas explicações, complementares e não-excludentes, que podem ser aventadas para a existência da MP estadual. Mas é preciso verificar se o efeito prático das MPs representa um acréscimo significativo de poder nas mãos do Executivo estadual, como revelam análises em nível federal, ou é somente mais um *penduricalho* institucional, fruto de um defeito de informação dos constituintes estaduais.⁷

O escopo das MPs estaduais é, institucionalmente, muito restrito. Assim como as atribuições dos Executivos estaduais são bem mais limitadas – comparadas às do Executivo federal. Portanto, seria esperado tanto um menor uso desta prerrogativa quanto uma menor relevância institucional de seus efeitos jurídicos.

Além disto, para que as MPs tenham trânsito tranquilo, é preciso que o governador tenha uma base política confiável. Uma coalizão ampla e disciplinada seria, portanto, um fator mais relevante na iniciativa legislativa do Executivo estadual, tanto do poder de decreto como em leis ordinárias. É de se esperar, dadas as características do processo decisório estadual (parlamento unicameral e pouco numeroso), que os líderes detenham pouco poder em suas mãos, tornando a mesa diretora o centro da agenda decisória no parlamento. Já a capacidade de punição/recompensa do governador sobre os legisladores de sua coalizão depende dos recursos políticos à sua disposição e de sua capacidade de influência sobre as carreiras políticas individuais dos parlamentares.

A solicitação de urgência é outra forma de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo. A urgência obriga o Legislativo a deliberar em um prazo relativamente curto sobre a proposição legal do Executivo. Esse é o efeito produzido pelos prazos da deliberação sobre o veto (tanto do governador, quanto da Assembleia). Todos os estados atribuem ao Executivo o direito de veto total e parcial. No caso do veto parcial, a possibilidade de vetar “o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”, redação comum a todos estados,

caso brasileiro, incorporaria a dinâmica federativa no *policy feedback*. Essa explanação fundamenta-se na noção de *policy feedback* expressa por Orloff (1993), que é definida pela autora como a via pela qual o legado político existente interfere no debate político e na formação de interesses/coalizões políticas. Mais do que a ideologia e os interesses sociais, esse *policy feedback* institucional determinaria a inovação político-institucional, motivando e moldando as iniciativas políticas dos atores sociais e políticos-estatais e determinado a construção de coalizões políticas nesse processo decisório. Além desta noção, utilizo outras duas noções presentes na abordagem neoinstitucionalista histórica: a *autonomia do Estado*, o pressuposto que os atores envolvidos no processo decisório são fundamentalmente os atores estatais (no caso, legisladores, governantes e burocracia pública); e o *contexto institucional*, a organização do Estado e as regras processuais sobre o processo legislativo.

⁷ No governo federal, as MPs conferem ao Presidente ampla preponderância no processo decisório. Suas determinações, combinadas a outros mecanismos (prerrogativas dos líderes, disciplina partidária, coalizão majoritária, etc.), atribuiriam uma preponderância do Executivo no processo decisório - ver Figueiredo e Limongi (1999). Entretanto, nos estados este mecanismo não parece ter o mesmo desempenho. Isto é, o poder de decreto não atribuiria ao Executivo um papel preponderante no processo legislativo – ver Tomio (2004; 2006; 2009) e Tomio; Ricci (2010).

maximiza a capacidade dos governadores de aproximar a redação final das leis de suas preferências, obrigando os legisladores a barganhar suas preferências com o Executivo.

Por fim, como as bases constitucionais do federalismo brasileiro possuem um caráter contraditório (determinam um grande grau de centralização normativa no governo federal e Congresso Nacional e uma extensa autonomia de gestão estadual e local), o próprio escopo decisório do Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. A Constituição define (em seu Art. 25, §1º) que “são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.⁸

Como a Carta de 1988 é extremamente minuciosa, seja nas atribuições dos Estados, seja nas próprias atribuições da União e dos Municípios, compete aos estados legislar de forma “comum” ou “concorrente” com a União em assuntos: tributários, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas leis complementares federais. Além disto, a mesma Constituição elevou os municípios ao status de entes federativos, reservando a esses o *home rule* e a plena autonomia política. Portanto, toda esfera de “assuntos de interesse local” é objeto de decisão dos governos municipais. Como a União possui competência normativa exclusiva abrangente (vinte e nove temas, que vão do direito civil e penal à propaganda comercial e ao serviço postal), resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.

A maioria da produção legislativa estadual tem caráter de decreto administrativo, com deliberação partilhada entre o Executivo e o Legislativo estaduais. É equívoca, portanto, a crítica costumeira ao conteúdo da legislação estadual. Mesmo que desejassem, os legisladores estaduais não podem produzir norma jurídica tida como *relevante*. E, na maior parte dos casos, não podem sequer iniciar a legislação mais *prestigiada* que está sob a esfera decisória estadual. Propor leis sobre matérias tributárias, fiscais, orçamentárias e de administração pública (organização do trabalho, efetivo e provimentos dos servidores públicos civis e militares) é uma prerrogativa do Executivo estadual. Resta, portanto, aos deputados estaduais, preferencialmente, propor leis de “utilidade pública”, “homenagens” e “denominações de próprios públicos”. Neste sentido, não só o resultado do processo decisório é constrangido pela institucionalidade política; o próprio conteúdo das leis que os parlamentares podem propor também o é. Não há sentido, portanto, em exigir dos parlamentares aquilo que eles não

⁸ Sobre a distribuição de competências legislativas em federações, ver Tomio et al. (2010).

podem fazer: propor e aprovar leis de grande complexidade e impacto normativo. É esse processo decisório *institucionalmente limitado* que será descrito nas sessões seguintes.

3 RESULTADOS ELEITORAIS: coalizões de Governo no Legislativo Estadual

Em conjunto com a organização interna (mecanismos institucionais endógenos) dos Legislativos estaduais, os resultados eleitorais servem de fundamento para a compreensão das decisões legislativas. Nas últimas duas décadas e, em especial, na legislatura 1999-2002, a maioria dos governadores eleitos conseguiu construir coalizões majoritárias de apoio no parlamento estadual (ver Quadros 1 e 2). Entretanto, esse apoio majoritário nem sempre resultou diretamente do processo eleitoral. Essas maiorias também resultaram de acordos pós-eleitorais, portanto, dependentes de negociações (muitas *ad hoc*) e que resultaram em apoios menos sólidos às iniciativas legislativas do Executivo. Entretanto, dada às prerrogativas legislativas do Executivo estadual, o apoio minoritário ou de uma maioria pouco sólida não impediu que os governadores possuíssem altas taxas de aprovação de suas proposições legislativas.

	SC	MG	SP	RS	PR	ES
Governador	(PPB) Espiridião Amin	(PMDB) Itamar Franco	(PSDB) Mário Covas / Geraldo Alckimin	(PT) Olívio Dutra	(PFL) Jaime Lerner	(PSDB) José Ignácio Ferreira
Coalizão Governista na AL	Majoritária	Majoritária (acordos pós eleitorais)	Majoritária (acordos pós eleitorais)	Minoritária	Majoritária	Majoritária (acordos pós eleitorais)

Quadro 1 - Governadores Eleitos por Partido e Coalizões Governistas (1999-2002)

Fonte: TSE e Assembleias Legislativas.

Na legislatura 1999-2002, entre os seis estados, Espiridião Amin (PPB-SC) e Jaime Lerner (PFL-PR) foram os únicos governadores que se elegeram acompanhados de uma maioria absoluta no Legislativo. Entretanto, além destes, os governadores Itamar Franco (PMDB-MG), Mario Covas (PSDB-SP) e José Ignácio (PSDB-ES) conseguiram construir uma base de apoio majoritária na Assembleia. Dentre os seis executivos, somente no governo Olívio Dutra (PT-RS) nunca foi formada uma coalizão majoritária após a eleição.⁹

Mesmo governos majoritários precisaram de uma elevada disciplina partidária para aprovar suas proposições mais complexas, sobretudo aquelas que exigem quorum qualificado

para a aprovação. Entretanto, o grande número de partidos nas Assembleias estaduais, medido pelo grau de fracionalização, não parece ser um forte empecilho para a aprovação de projetos governistas no parlamento estadual.¹⁰ Na maior parte dos casos, independentemente da quantidade de partidos representados no parlamento, não há uma crise de governabilidade nos estados e o Executivo consegue obter um alto grau de aprovação de suas proposições legislativas.

Partidos	UF					
	SC	MG	SP	RS	PR	ES
PC do B	2(5)		2(2)			
PDT	2(5)	8(10)	7(7)	7(13)	3(6)	2(7)
PFL	9(23)	7(9)	11(12)	2(4)	12(22)	6(20)
PL		3(4)	5(5)			
PMDB	10(25)	9(12)	8(9)	10(18)	7(13)	4(13)
PMN		3(4)				1(3)
PPB	10(25)	7(9)	11(12)	11(20)	8(15)	1(3)
PPS		2(3)	3(3)			4(13)
PRONA			3(3)			
PRP			1(1)			
PSB		5(6)	2(2)	1(2)	2(4)	3(10)
PSC		1(1)			1(2)	
PSD		4(5)				
PSDB	3(8)	15(19)	21(22)	2(4)	6(11)	4(13)
PSN		1(1)				
PST		1(1)				
PT	5(13)	5(6)	14(15)	12(22)	4(7)	1(3)
PTB	1(3)	6(8)	5(5)	10(18)	11(20)	4(13)
PV			1(1)			
TOTAL	40(100)	77(100)	94(100)	55(100)	54(100)	30(100)

Quadro 2 - Deputados Estaduais Eleitos por Partido (N e % -1999-2002)

Fonte: TSE e Assembleias Legislativas.

4 DECISÕES LEGISLATIVAS E RELAÇÕES EXECUTIVO/LEGISLATIVO

Não há neste texto resposta totalmente conclusiva sobre os mecanismos institucionais que determinam o processo decisório e que geram o *grande* apoio que o Executivo estadual conquista no Legislativo estadual – pelo menos quando mensurado em

⁹ O governo do PT, no RS, não foi o único no passado recente a governar com coalizões minoritárias. No próprio RS, Alceu Colares (1991-94) e, em SC, os três últimos governos do PMDB (Pedro Ivo/1987-90, Paulo Afonso/1995-98 e Luiz Henrique/2003-06) também governaram com apoio minoritário na Assembleia.

¹⁰ O conceito de fracionalização “significa a probabilidade de que dois deputados [...] selecionados ao acaso em um parlamento (...), pertençam a partidos diferentes (...) quanto mais alta a probabilidade, maior, evidentemente, a fracionalização” (SANTOS, 2004, p. 742-743). Segundo Santos (2003, p. 93 e seg.), a tese de que sistema proporcional, multipartidarismo e a fracionalização (todos relacionados) gerariam instabilidade política e ingovernabilidade sustenta-se “em um compósito de ilusões do bom senso, confusões conceituais e medidas inadequadas”. Creio que o autor está correto em sua afirmação, dado a impossibilidade de correlacionar fracionalização parlamentar (elevado número de partidos com representação dispersa em uma assembleia) à ingovernabilidade e instabilidade política.

taxa de aprovação de proposições de iniciativa dos governadores. Contudo, não parece prudente, diante das constatações empíricas, reproduzir integralmente as explicações sobre as relações Executivo/Legislativo do plano federal para o plano estadual.¹¹ Os governadores possuem grande parte da delegação de poderes legislativos que o Executivo federal possui, com ênfase na prerrogativa exclusiva de iniciar legislação em aspectos centrais do Estado (administração e finanças públicas, por exemplo), no direito de veto parcial e no requerimento de urgência para suas iniciativas legislativas. Contudo, este conjunto de mecanismos pode não ser suficiente para forçar a cooperação dos legisladores em matérias legislativas relevantes para o Executivo ou para controlar a agenda legislativa, ampliando a necessidade de negociação diante de coalizões majoritárias pouco sólidas ou apoio minoritário no parlamento.

A maioria dos governadores no Brasil é destituída de poder de decreto (MPs). Portanto, não pode se valer deste mecanismo para o controle sobre a agenda decisória do parlamento estadual. Mesmo em SC, onde o Executivo possui a prerrogativa de alterar o *status quo* institucional a despeito das preferências dos legisladores por meio da edição de MPs, este é um poder muito limitado e não reproduz a lógica legislativa do Executivo federal nas últimas décadas. Há grandes restrições institucionais à edição de MPs nesse estado.¹²

Mesmo com a disponibilidade de um instrumento legislativo poderoso, as MPs não parecem atribuir ganhos consideráveis aos governadores de SC na sua relação com o Legislativo. Além disto, a taxa de aprovação das MPs no período 1999-2002, com um governo eleito por uma coalizão majoritário, foi de 64%. No mesmo período, o Executivo de

¹¹ Refiro-me aqui, sobretudo, ao conjunto de trabalhos produzidos por Figueiredo; Limongi (1999), que demonstraram as bases institucionais do poder de agenda do presidente no parlamento federal, da composição partidária das coalizões no presidencialismo brasileiro e do grau de controle das lideranças no processo legislativo. Além deste estudo sobre o Legislativo, também é relevante referenciar a compilação de estudos sobre o “presidencialismo de coalizão” realizado por F. Santos (2003) em que o autor relaciona diversos aspectos institucionais que favoreceriam o apoio majoritário dos parlamentares ao Executivo e a disciplina partidária no congresso. Entre esses aspectos estariam: a concentração de poderes legislativos no Executivo pós 1988, a limitada especialização dos membros do Congresso Nacional (dependência de órgãos especializados do poder Executivo), a dificuldade de formulação de políticas públicas pelos parlamentares e a falta de incentivo à carreira parlamentar (atração por cargos Executivos federais, estaduais e municipais).

¹² Entre 1990 e 2006, foram editadas 124 MPs em SC. Neste período, aproximadamente 1/4 (cerca de 1/3, em duas legislaturas, entre 1995-1998 e 1999-2002) das MPs foram rejeitadas pelo legislativo estadual, por: não terem caráter *emergencial*, ferirem a Constituição ou não serem aprovadas em seu mérito pelos legisladores. Isto ocorreu independentemente do tamanho da coalizão de apoio do Executivo no parlamento. Ou seja, governadores com apoio minoritário ou majoritário na Assembleia Legislativa tiveram índices semelhantes de rejeição de MPs. A principal e, talvez, única constatação é que governadores com apoio majoritário editam mais MPs que governadores minoritários. A maioria das MPs editadas, em todas legislaturas, tratava de questões relacionadas ao serviço público, matéria cuja competência de iniciar legislação é exclusiva do Executivo - ver Tomio (2004; 2006; 2009) e Tomio e Ricci (2010).

SC aprovou 94% e 76%, respectivamente, dos PLs e PLCs que apresentou ao parlamento catarinense (ver Quadro 3).

PL's por Iniciativa /Resultado		(N°)						(%)					
		ES	MG	PR	RS	SC	SP	ES	MG	PR	RS	SC	SP
EXECUTIVO	Aprov.	691	121	131	277	604	121	89	70	81	79	94	67
	Rej.	89	53	31	73	36	60	11	30	19	21	6	33
	Total	780	174	162	350	640	181	100	100	100	100	100	100
EXTERNA	Aprov.	14	9	19	91	14		82	90	70	83	74	0
	Rej.	3	1	8	18	5	1	18	10	30	17	26	100
	Total	17	10	27	109	19	1	100	100	100	100	100	100
LEGISLATIVO	Aprov.	964	1284	1291	190	857	782	59	56	54	27	62	24
	Rej.	666	1002	1101	526	520	2462	41	44	46	73	38	76
	Total	1630	2286	2392	716	1377	3244	100	100	100	100	100	100
TOTAL	Aprov.	1669	1414	1441	558	1475	903	69	57	56	47	72	26
	Rej.	758	1056	1140	617	561	2523	31	43	44	53	28	74
	Total	2427	2470	2581	1175	2036	3426	100	100	100	100	100	100
PLC's por Iniciativa /Resultado		(N°)						(%)					
		ES	MG	PR	RS	SC	SP	ES	MG	PR	RS	SC	SP
EXECUTIVO	Aprov.	81	4		11	22	58	66	50		61	76	89
	Rej.	41	4		7	7	7	34	50		39	24	11
	Total	122	8		18	29	65	100	100		100	100	100
EXTERNA	Aprov.	8	4		1	25	15	89	67		100	83	88
	Rej.	1	2			5	2	11	33		0	17	12
	Total	9	6		1	30	17	100	100		100	100	100
LEGISLATIVO	Aprov.	33	8		9	16	3	40	20		20	30	2
	Rej.	49	32		36	38	126	60	80		80	70	98
	Total	82	40		45	54	129	100	100		100	100	100
TOTAL	Aprov.	122	16		21	63	76	57	30		33	56	36
	Rej.	91	38		43	50	135	43	70		67	44	64
	Total	213	54		64	113	211	100	100		100	100	100
PEC's por Iniciativa /Resultado		(N°)						(%)					
		ES	MG	PR	RS	SC	SP	ES	MG	PR	RS	SC	SP
EXECUTIVO	Aprov.	2	3		1	4		25	38		100	80	0
	Rej.	6	5			1	1	75	63		0	20	100
	Total	8	8		1	5	1	100	100		100	100	100
EXTERNA	Aprov.										0		0
	Rej.				1		1				100		100
	Total				1		1				100		100
LEGISLATIVO	Aprov.	11	14		8	12	6	22	16		28	25	8
	Rej.	39	72		21	36	66	78	84		72	75	92
	Total	50	86		29	48	72	100	100		100	100	100
TOTAL	Aprov.	13	17		9	16	6	22	18		29	30	8
	Rej.	45	77		22	37	68	78	82		71	70	92
	Total	58	94		31	53	74	100	100		100	100	100

Quadro 3 - Projetos de Lei Ordinária, Complementar e Emendas Constitucionais (PLs, PLCs e PEC's - aprovados e rejeitados/arquivados), por Iniciativa de Poder (N° e % 1999-2002)

Fonte: Assembleias Legislativas (ES, MG, PR, RS, SC e SP).

Isto pode ser visto com os dados disponíveis de PLs para os seis estados (ES, MG, PR, RS, SC e SP) na legislatura 1999-2002, em que é possível verificar que todos os

governadores, com o sem poder de editar MPs, apresentaram grande capacidade de aprovação de proposições legislativas de sua autoria (80%, em média). Enquanto os legisladores aprovam 47%, em média, dos PLs que apresentam.

Entretanto, os dados de cada estado, quando comparados, revelam uma assimetria tanto na quantidade de proposições legislativas (PLs) apresentadas, quanto na taxa de aprovação dessas proposições pelo Executivo e Legislativo estadual – ver Quadro 3. Há uma relação razoável entre quantidade de proposições de iniciativa dos legisladores e o número de cadeiras da Assembleia Legislativa. Contudo, independentemente da quantidade, a taxa de aprovação dessas proposições é muito mais alta em alguns estados (SC, ES, MG e PR – próximo a 60%) do que outros (SP e RS – próximo a 25%). No RS, onde não há registros relevantes de projetos de lei declarando a “utilidade pública” de entidades sociais pelos deputados estaduais, tanto a quantidade quanto a taxa de aprovação parecem ser explicadas pela maior presença de “legislação relevante” entre as proposições parlamentares. Mas, em SP, a legislação proposta não difere significativamente dos outros estados. Por outro lado, a quantidade de proposições legislativas iniciada pelo Executivo varia significativamente entre os estados, independentemente da quantidade de cadeiras legislativas, apesar da taxa de aprovação dessas proposições estar relacionada com este aspecto institucional. O tamanho do parlamento parece tornar mais complexas as relações entre os parlamentares e entre estes e o Executivo, independentemente do tamanho da coalizão de governo.

Contudo, o Legislativo, mesmo diante de um Executivo minoritário, como o governo de Olívio Dutra (PT/RS), não predominou, pelo menos proporcionalmente, na aprovação de proposições originadas no parlamento. Seja pelo caráter fragmentário, pelos problemas da ação coletiva ou pelos mecanismos institucionais que delegam grande parte da iniciativa legislativa ao Executivo, um governador fraco não pode ser substituído pelo Legislativo estadual.¹³

Neste sentido, para os interesses individuais dos parlamentares estaduais brasileiros – ou para as agendas político-ideológicas dos partidos – parece ser preferível um Executivo com suficiente capacidade de produção legislativa a um governador fraco e incapaz de implementar suas proposições no parlamento. Somente no primeiro caso há algum espaço para que a negociação entre Executivo e Legislativo permita regulamentações com ganhos mútuos entre os atores. Inclusive, para a maioria dos parlamentares, um governador com capacidade de aprovação de uma agenda legislativa deve ser preferível a um Executivo

¹³ A mesma relação ocorreu no governo minoritário de Paulo Afonso (PMDB-SC, 1995-98) (TOMIO, 2006).

incapaz de aprovar qualquer legislação. Isto não significa, entretanto, que a lógica da relação Executivo/Legislativo nos estados seja, necessariamente, de subordinação do parlamento aos governadores. Devido ao arranjo institucional, mesmo que os legisladores conseguissem construir maiorias decisórias, o parlamento estaria impedido de propor legislação em áreas relevantes (como finanças, orçamento e pessoal). Portanto, sem a iniciativa legislativa dos governadores, nenhuma legislação poderia ser aprovada nessas áreas relevantes para o governo estadual.

A lógica dominante entre os Executivos e Legislativos estaduais não parece ser a da subordinação. Examinando os vetos totais nos estados comparados, Executivos aparentemente fortes, como em PR, SC, SP e MG, mantêm seus vetos em taxas proporcionalmente mais altas do que Executivos minoritários (RS) – ver Quadro 4. Contudo, esses mesmos governos apoiados por coalizões majoritárias têm, aproximadamente, 1/3 de seus vetos totais rejeitados (um número nem um pouco desprezível). A quantidade de vetos totais apostos pelos governadores depende de sua relação com os parlamentares. Contudo, três ponderações podem ser feitas a respeito disso: 1) governadores minoritários vetam menos e têm mais vetos totais derrubados (mais da metade); 2) a construção de uma coalizão majoritária de governo na Assembleia não garante aos governadores que suas preferências sejam sempre mantidas, reforçando a autonomia e a negociação entre o Executivo e o Legislativo; 3) a taxa de rejeição decai, em todos os casos, como seria esperado, em PLCs e vetos parciais, reforçando o papel desses mecanismos institucionais na delegação de poderes aos Executivos estaduais.

O veto parcial, portanto, demonstra-se ser um mecanismo institucional muito mais poderoso para o Executivo.¹⁴ Ao aplicá-lo, o Executivo dificulta a formação de maiorias contrárias no parlamento, dado que os legisladores não têm que optar entre nenhuma lei e a lei aprovada pelos parlamentares. Os membros da maioria parlamentar que aprovaram a legislação podem ter preferências distintas quanto aos detalhes da legislação; ou, num caso mais favorável para o Executivo, leis aprovadas por maiorias simples não conseguem agregar uma maioria absoluta para derrubar o veto parcial do Executivo. Desta forma, é muito mais difícil para os legisladores, devido aos dilemas da ação coletiva, derrubar um veto parcial do

¹⁴ Segundo Shugart; Carey (1992), o veto parcial aumenta significativamente os poderes do Executivo. Por esse mecanismo institucional, o presidente (ou o governador, no caso de estudo) não é obrigado a aceitar legislações inteiras aprovadas pelo Legislativo. Ter a capacidade de bloquear partes da lei obriga os parlamentares a rever suas posições e barganhar com o Executivo. O veto total, por outro lado, significa uma recusa explícita do Executivo em aceitar o “pacote” aprovado pelo Legislativo. Neste caso, só resta aos parlamentares manter sua posição ou acatar a decisão do Executivo.

que um veto total do Executivo. Isto se demonstra nos resultados legislativos estaduais. Independentemente do tamanho do apoio que o Executivo possuía na Assembleia.

			(N)						%					
			ES	MG	PR	RS	SC	SP	ES	MG	PR	RS	SC	SP
VETOS Totais	PLs	Mantido	132	38	190	54	184	134	37	70	86	45	65	62
		Rejeit.	228	16	30	65	100	81	63	30	14	55	35	38
		Total	360	54	210	119	284	215	100	100	100	100	100	100
	PLCs	Mantido	14	3		2	10	6	45	100		29	59	86
		Rejeit.	17			5	7	1	55	0		71	41	14
		Total	31	3		7	17	7	100	100		100	100	100
VETOS Parciais	PLs	Mantido	23	34		28	33	26	47	79		50	94	70
		Rejeit.	26	9		28	2	11	53	21		50	6	30
		Total	49	43		56	35	37	100	100		100	100	100
	PLCs	Mantido	8	5			8	12	53	83		0	100	92
		Rejeit.	7	1		2		1	47	17		100	0	8
		Total	15	6		2	8	13	100	100		100	100	100

Quadro 4 – Vetos Totais e Parciais apostos pelo Executivo a Projetos de Lei Ordinária e Complementar (PLs e PLCs - mantidos e rejeitados), (N e % 1999-2002)

Fonte: Assembleias Legislativas (ES, MG, PR, RS, SC e SP).

Ao contrário dos PLs apresentados pelo Executivo, que se caracterizam por ter um caráter predominante de decreto administrativo, é possível verificar limitações na capacidade legislativa dos governadores em outros tipos de proposições mais complexas e relevantes em seu caráter de norma jurídica (PLCs e PECs). Como seria esperado, é mais frequente que governos apoiados por coalizões majoritárias aprove mais do que governos minoritários. Mais do que isto, governos minoritários praticamente não iniciam proposições que exijam quorum qualificado de 2/3 (como as PECs) e iniciam menos PLCs que governos apoiados por uma maioria parlamentar.

Origem / Tipo	(N)			%		
	Aprova dos	Rejeita dos	Total	Aprova dos	Rejeita dos	Total
Executivo						
Administração, Orçamentária, Finanças, etc.	1757	254	2011	87%	13%	100
Política Pública (Educação, Saúde, Ambiente, etc.)	103	57	160	64%	36%	100
Utilidade Pública, Denominação, Homenagem, etc.	35	12	47	74%	26%	100
Sem Referência	50	19	69	72%	28%	100
Executivo(Total)	1945	342	2287	85%	15%	100
EXTERNA/JUDICIÁRIO						100
Administração, Orçamentária, Finanças, etc.	135	31	166	81%	19%	100
Política Pública (Educação, Saúde, Ambiente, etc.)	6	1	7	86%	14%	100
Sem Referência	6	4	10	60%	40%	100
Externa/Judiciário(Total)	147	36	183	80%	20%	100
Legislativo						100
Administração, Orçamentária, Finanças, etc.	807	2125	2932	28%	72%	100
Política Pública (Educação, Saúde, Ambiente, etc.)	854	2702	3556	24%	76%	100
Utilidade Pública, Denominação, Homenagem, etc.	3672	1399	5071	72%	28%	100

Sem Referência	35	51	86	41%	59%	100
Legislativo (Total)	5368	6277	11645	46%	54%	100
TOTAL	7460	6655	14115	53%	47%	100

Quadro 5 - Projetos de Lei Ordinária (PLs) Apresentados nas ALs (ES, MG, PR, RS, SC e SP) (aprovados e rejeitados/arquivados) por Origem e Tipo de Lei (N e %, 1999-2002)

Fonte: Assembleia Legislativa (ES, MG, PR, RS, SC e SP).

A tramitação dos PLs também é compreensível pelo tipo de proposição que os governadores e os legisladores iniciam nos parlamentos estaduais – ver Quadro 5. A imensa maioria, cerca de 90%, dos PLs originados do Executivo trata da própria Administração Pública (organização, servidores, patrimônio, propriedades e processos administrativos) e do Orçamento do Estado (matérias tributárias, fiscais e financeiras). A taxa de aprovação desta legislação ordinária é alta, independentemente do tamanho da coalizão parlamentar, porque a reprovação de parcela significativa destas proposições poderia implicar a paralisação do Estado ou de ações específicas do governo. Desta forma, mesmo fazendo oposição ao governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para obstar a ação cotidiana do Executivo. Isto também ocorre na maioria das poucas leis propostas, mas, quase sempre aprovadas, para outras políticas públicas (saúde, educação, segurança, assistência social etc.) que se originaram no Executivo. Geralmente essas proposições não estão relacionadas a aspectos ideológicos e são vinculadas à gestão destas políticas, visto que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar ou na própria Constituição Estadual.

Por outro lado, os deputados estaduais propõem, fundamentalmente, três tipos de leis: 1) leis que “declaram de utilidade pública” associações e entidades sem “fins lucrativos”, leis que “denominam” pontes, estradas, escolas, prédios públicos etc. ou criam “dias comemorativos”, e leis que dão “títulos” para homenagear personalidades – em geral, estas leis possuem uma grande taxa de aprovação; 2) leis que criam, alteram ou regulamentam “políticas públicas” (saúde, educação, meio ambiente etc.), com uma baixa capacidade de aprovação, porque, geralmente, conflitam com as diretrizes das políticas aprovadas por lei complementar ou, simplesmente, não são consensuais à maioria dos parlamentares (sofrem o dilema da ação coletiva e a dispersão de preferências entre os deputados); 3) leis que tratam de aspectos da “administração pública” (cria cargos ou programas públicos, por exemplo) ou de questões “orçamentárias” (criação, alteração e isenção de tributos, por exemplo), que, geralmente, são arquivadas porque tratam de matérias legislativas cuja prerrogativa de proposição é exclusiva do Executivo estadual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito mais do que respostas conclusivas, este texto reúne uma descrição do passado recente do processo legislativo em seis estados e sugere que novas indagações sejam feitas sobre o processo decisório estadual. Questionamentos relevantes à compreensão da produção legislativa estadual brasileira recente e proposições normativas sobre a dinâmica deste processo político continuam a merecer hipóteses explicativas mais robustas. Entretanto, algumas considerações interpretativas podem ser feitas aqui sobre os mecanismos institucionais e os resultados legislativos.

Nesse sentido, parece ser uma constatação evidente que grande parte do arranjo institucional que organiza a produção legislativa nos estados segue os padrões estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Pouco espaço foi aberto para variação institucional em cada Legislativo. Contudo, mesmo assim elas ocorreram, seja como legado de normas anteriores, seja como inovações. Em cada cenário político estadual, alguns destes mecanismos institucionais, combinados aos resultados eleitorais e à forma de construção das coalizões de apoio ao Executivo no parlamento, podem gerar resultados legislativos (numéricos, proporcionais e qualitativos) diferentes em cada Estado. Estudos comparativos que reúnam dados e um modelo analítico mais consistente que os disponíveis permitiriam avançar significativamente o campo de investigação sobre os Legislativos estaduais.

A aproximação desse objeto com os dados processados permite constatar algumas características presentes no processo legislativo catarinense: 1) a grande dependência de proposições legislativas originadas do Executivo, mesmo em governos fracos, devido às prerrogativas legislativas exclusivas deste ator; 2) a numerosa produção legislativa originada entre os parlamentares estaduais, que indica haver uma agenda decisória autônoma no Legislativo; 3) a capacidade efetiva do Legislativo em derrubar os vetos do Executivo, mesmo diante de coalizões majoritárias, restringindo a eficácia das hipóteses de subordinação do Legislativo estadual; 4) a pouca relevância do poder de decreto (MP) na determinação do processo decisório estadual.

Além disto, é possível constatar que os mecanismos institucionais presentes no processo legislativo não definem somente várias estratégias de atuação para os parlamentares estaduais, mas vários jogos de interação destes com o Executivo que se sobrepõem numa mesma legislatura. No passado recente há, pelo menos, três cenários distintos: 1) um processo legislativo que determina a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias e administrativas), um jogo em que o Executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas

legislativas (inclusive o poder de decreto), independentemente da base de apoio parlamentar, restando aos deputados um papel reativo e moderador da discricionariedade do Executivo, invertendo o modelo clássico de freios e contrapesos, com o Executivo legislando e o Legislativo vetando ou sancionando as proposições; 2) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais, em que os papéis desempenhados pelo Executivo e pelo Legislativo dependem da formação e robustez das coalizões de governo na Assembleia e, por fim; 3) um processo extenso de produção de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas, pelo qual os legisladores jogam autonomamente, com resultados muito mais dependentes da barganha intraparlamentar.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1988.

AMORIM, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

AVELINO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 38, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de governo no município e no Estado**. São Paulo, Edusp, 1998.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 38, 1994.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 1991.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. **BIB**, São Paulo, n. 37, 1994.

ORLOFF, A. S. **A comparative analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880-1940**. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1993.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

SANTOS, F. (Org.) **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

_____. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IUPERJ/Editora da UFMG, 2003.

SANTOS, W. G. Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004.

_____. **O cálculo do conflito**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; *et al.* (Org.), **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2002.

_____. Medidas Provisórias no Processo Decisório Estadual. In: ENCONTRO DA ABCP, 4., 2004. **Anais...** Rio de Janeiro, 2004.

_____. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005a.

_____. Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, n. 42, 2005b.

_____. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. (Orgs.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006. P. 93-142.

_____. Poder de Decreto (MPs) no Processo Legislativo Estadual: estudo comparativo do processo decisório dos estados de SC, AC, TO, MA, PB e PI. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009. **Anais...** Caxambu, 2009.

TOMIO, F. R. L., ORTOLAN, M., CAMARGO, F. S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos Estados Federados. In: ENCONTRO DA ABCP, 7., 2010. **Anais...** Recife, 2010.

TOMIO, F. R. L. e RICCI, P. Executive Decree Power (Provisional Measures) and State Decision Process in Brazil: a comparative study of the delegation of legislative powers and decision-making in the Brazilian States. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION – LASA. **Anais...** Toronto, 2010.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.