

Um Passeio Institucionalista pela Assembléia Paulista

Roberta Clemente¹

Este trabalho objetiva fazer um exercício usando como objeto a participação do Poder Legislativo estadual paulista no sistema político paulista usando elementos de duas correntes institucionalistas: a Escolha Racional e o Institucionalismo Histórico. Em um primeiro momento, será usado o modelo proposto por Haggard e McCubbins no livro *Presidents, Parliaments and Policy*, que estuda o efeito das instituições sobre as políticas públicas no sistema político nacional. Acreditamos que o modelo possa ser testado também em um outro nível de governo, o estadual. Em seguida, baseado no Institucionalismo Histórico, procurar-se-á verificar como estas instituições foram construídas.

O estado escolhido para esse teste, é o Estado de São Paulo, que possui autonomia política, administrativa e orçamentária. São Paulo adota regime presidencialista unicameral e o distrito eleitoral do Chefe do Poder Executivo é o mesmo dos integrantes do Poder Legislativo, e as eleições são “casadas”, ou seja, a renovação do Executivo e do Legislativo ocorre ao mesmo tempo. No nível nacional no Brasil, o Legislativo é bicameral e o distrito eleitoral dos parlamentares são os estados, enquanto que o do Presidente é o país.

No modelo proposto por Haggard e McCubbins, as variáveis independentes são:

- 1 Os Poderes do Chefe do Executivo
 - 1.1 Quais os poderes específicos do governador sobre a elaboração de políticas públicas? O Chefe do Poder Executivo possui poderes reativos, como a autoridade para vetar ou retardar legislação? O Chefe do Executivo tem poder de veto total ou parcial?
 - 1.2 Quais os poderes proativos específicos do Chefe do Executivo? Em quais áreas o governador tem autoridade para tomar medidas unilaterais – ações não sujeitas ao controle legislativo e que independem de sua aprovação? O Chefe do Executivo tem poder de decreto? Qual a autoridade do Chefe do Executivo na elaboração do orçamento? Pode o projeto do Executivo se tornar o resultado em caso de impasse legislativo.
 - 1.3 No que se refere à separação de propósito dentro do Executivo, quanto do processo decisório é delegado ao secretariado? Existem agências independentes ou órgãos consultivos além do secretariado dos quais o Governador depende?

¹ Trabalho Final apresentado ao Curso de Teoria Política na Atualidade - Professora Maria Rita Loureiro Durand no Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas/EAESP

- 2 As instituições Legislativas
 - 2.1 O Legislativo é unicameral ou bicameral? Alguma das Câmaras (ou ambas) possui poder de veto sobre políticas públicas propostas? Qual a parcela dos legisladores necessária para exercer este poder? Alguma das Casas (ou ambas) tem poder de agenda?
 - 2.2 No que se refere a separação de propósito dentro do Legislativo, se bicameral, os eleitorados são congruentes ou incongruentes?

Sugerimos acrescentar a seguinte pergunta:

- 2.3 No que se refere à organização interna do Legislativo: quem tem poder de veto efetivo?
- 3 Federalismo
 - 3.1 O governo nacional determina a liderança das unidades de governo de nível mais baixo (estadual ou municipal), ou esta liderança é selecionada localmente?
 - 3.2 As unidades locais têm poderes tributários e orçamentários independente do Governo nacional, ou necessitam de permissão explícita?
 - 3.3 As autoridades locais têm poder de controlar ou resistir a iniciativas políticas públicas iniciadas pelo Governo Federal? Se sim, por quais meios e em qual extensão podem resistir?
- 4 Regras eleitorais e separação de propósito
 - 4.1 Como os parlamentares são eleitos e reeleitos? O sistema eleitoral legislativo é organizado de maneira proporcional ou plural? Há concorrência intrapartidária? Quantos parlamentares são eleitos por distrito? Quantos distritos eleitorais existem? Como são definidos?
 - 4.2 Quem tem autoridade e responsabilidade para definir as nomeações partidárias? As leis eleitorais governam os partidos políticos? Quão fácil é para um candidato ser incluído na cédula?
 - 4.3 Qual a frequência das eleições? Ocorrem simultaneamente para o Executivo e Legislativo?
 - 4.4 São determinados os mandatos do Governador? Pode ele ser indicado novamente ou reeleito?

Tendo em vista que pretendemos olhar para um sistema político sub-nacional, o do Estado de São Paulo, acreditamos que devemos começar tentando responder às questões referentes ao pacto federativo.

O Federalismo é, per se, um mecanismo consociativista (para Haggard e McCubbins mais resolutivo em detrimento de sua decisibilidade), uma vez que foi concebido exatamente para evitar a tirania da maioria e garantir a unidade em meio à diversidade. Seus idealizadores, Hamilton, Madison e JAY (1973), entendiam que várias instâncias e organismos de poder independentes e concorrentes entre si, poderiam evitar que o Estado crescesse sobremaneira e oprimisse as minorias.

No federalismo, algumas questões cabem exclusivamente a algumas unidades locais – cantões, estados, províncias – e estão constitucionalmente além da autoridade do governo central e algumas outras questões estão constitucionalmente fora do alcance das unidades sub-nacionais (Stepan 1997). Stepan afirma que somente um sistema que é uma democracia pode construir um sistema constitucional, legislativo e judicial relativamente autônomo para cumprir os requisitos dahlianos de federação que são: dentro do Estado deve haver algumas sub-unidades cujo eleitorado seja exclusivamente formado por cidadãos desta sub-unidade, cuja área legal e de autonomia para implementação de políticas, bem como de soberania seja constitucionalmente garantida; deve haver, ainda, uma unidade política central que abranja todo o país, que contenha um Legislativo eleito pela população de todo o território, cuja área de abrangência legal e de elaboração de políticas seja constitucionalmente garantidas a este corpo central.

O Federalismo brasileiro é uma instituição que sofreu diversas modificações de acordo com o contexto político do país: na Primeira República (1889 – 1930), o centro era fraco em relação aos estados formados por oligarquias regionais e provinciais já poderosas na época do Império (OLIVEIRA 1995). A partir da Revolução de 1930, a União vai se fortalecendo em detrimento dos estados, até 1946, quando há uma descentralização, ainda que insuficiente para reverter o processo anterior. De 1964 a 1978, ocorre um processo de concentração de poder nas mãos da União em detrimento dos estados que ficam praticamente sem autonomia. A partir de 1978, o processo de redemocratização, que teve início a partir dos estados e municípios, confunde-se com a luta pela descentralização fiscal e administrativa, o que foi conquistado com a promulgação da Constituição de 1988. Os municípios adquiriram uma autonomia sem precedentes, e aos estados coube uma competência residual, que pode ser interpretada de duas maneiras: tornou-se o nível de governo com maiores atribuições, uma vez que lhe compete tudo o que não lhe for expressamente vedado no texto constitucional, ou como um nível de poder sem atribuição específica.

De acordo com o texto Constitucional de 1988, a União não pode intervir nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior e deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial e assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: forma republicana, sistema representativo e regime

democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal e prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Além disso, os Estados têm competência para instituir impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (cujas alíquotas máximas são fixadas pelo Senado Federal); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS, dos quais 25% pertencem aos municípios) e propriedade de veículos automotores (IPVA, dos quais 50% pertencem ao município onde o veículo for licenciado).

Quanto à competência legislativa, os estados têm competência concorrente com a União, cabendo à União estabelecer normas gerais para legislar sobre direito tributário, urbanístico, econômico, financeiro e penitenciário; bem como sobre orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência e proteção à infância e à juventude.

No que se refere ao preenchimento de cargos eletivos, a União tem competência privativa para legislar sobre direito eleitoral. A Constituição federal determina que a cadeira do chefe do Executivo nos três níveis de governo do Brasil (federal, estadual e municipal) é preenchida através do sistema majoritário, bem como a distribuição de cadeiras no Senado Federal. O preenchimento das cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, é feito de maneira proporcional.

O número de cadeiras a serem preenchidas na Câmara Federal é determinado pela população do estado, que é o distrito eleitoral dos deputados federais, sendo o mínimo de 8 deputados e o máximo de 70. O número de cadeiras nas Assembléias Legislativas é determinado em função do número de deputados federais referentes a cada estado:

“Art. 27 O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados Federais acima de doze”.

No Brasil tanto o Executivo quanto o Legislativo estaduais e municipais são eleitos localmente, tendo como distrito eleitoral a totalidade da unidade administrativa. Ocorrem a cada quatro anos, e são simultâneas para governador e deputados e para vereador e prefeito (as eleições municipais ocorrem na metade do mandato dos governadores e deputados estaduais).

O estado de São Paulo tem 70 deputados federais e, portanto, 94 deputados estaduais. Cada partido ou coligação pode lançar até dois candidatos por vaga a ser preenchida, o eleitor escolhe apenas um candidato ou uma legenda partidária, e o número de vagas que corresponderá a cada partido será dado pela somatória dos votos que cada candidato do partido tiver recebido, mais os votos na legenda, dividido pelo total de votos válidos. O preenchimento das vagas do partido será feito de acordo com a ordem de votação dos candidatos, o que significa que, se um partido ou coligação tiver conquistado dez cadeiras, estas serão preenchidas pelos dez primeiros candidatos mais votados do partido ou coligação, o que configura sistema eleitoral de lista aberta.

A magnitude do distrito poderia ensejar os parlamentares a pensar, assim como o Chefe do Executivo no Estado como um todo e não em políticas localizadas. A magnitude do distrito é a totalidade do estado, o que significa que o número de candidatos por distrito poderá ser igual ao dobro do número de partidos ou coligações multiplicado pelo número total de cadeiras. Se o número de partidos for igual a 30, nenhum se coligar e todos lançarem o número máximo de candidatos, em um pleito pode haver sessenta candidatos por vaga e um total de 5640 candidatos por distrito.

Em defesa deste sistema afirma-se que a proporcionalidade reforça a igualdade perante a lei, no que se refere a partidos e a cidadãos, no processo de transformação de votos em cadeira. Caso o sistema fosse majoritário, apenas os eleitores dos candidatos mais votados seriam representados (LIMA JÚNIOR 1997). Os críticos a este sistema afirmam que causa distorções, porque o eleitor perde o controle de seu voto que pode vir a beneficiar um candidato do mesmo partido que o eleitor não gostaria de eleger. Argumentam que pode fazer com que um candidato que tenha recebido 70 mil votos não se eleja, enquanto um que tenha 15 mil seja eleito, e os partidos menores seriam penalizados. Afirmam, ainda, que estimula os caciques partidários a “caçarem” candidatos “puxadores de votos”, muitas vezes sem qualquer vínculo programático com o partido, e, como se não bastasse, torna concorrentes ferrenhos os candidatos do mesmo partido, o que faz com que as campanhas sejam centradas na pessoa do candidato e não no programa partidário.

Quem define a cédula partidária é a convenção do partido, de acordo com regras próprias de cada partido. O partido não é responsável pelos seus

candidatos ou representantes eleitos, o que facilita a entrada na cédula de qualquer candidato que se mostre com bom potencial de puxador de voto.

O destino eleitoral dos candidatos independe do partido, o que, segundo Haggard e McCubbins geraria mais jogadores com poder de veto em potencial e tornaria o sistema mais resolutivo e menos decisório. Entretanto, como as eleições são simultâneas às eleições para o cargo de governador, favorece a ligação entre os destinos eleitorais dos candidatos ao legislativo e ao executivo. Além disso, o fato de a eleição para o cargo a governador ser feita em dois turnos, pode ser favorecida a formação de coalizões para a formação de maiorias. A simultaneidade das eleições privilegiaria a decisibilidade do sistema, em detrimento de sua resolutividade.

No que diz respeito aos poderes reativos do Chefe do Executivo, no estado de São Paulo, o Governador tem iniciativa exclusiva de leis que disponham sobre: criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; criação das Secretarias de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos; matéria orçamentária; financeira.

O veto pode ser total ou parcial, desde que abranja, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou alínea. A Assembléia Legislativa deve deliberar sobre a matéria vetada, em único turno de votação e discussão, no prazo de trinta dias de seu recebimento, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da maioria absoluta de seus membros (48 deputados votando contrariamente ao veto se houver 48 deputados na sessão e um votar a favor do veto e 47 contrariamente, o veto será mantido). Se o veto não for deliberado em trinta dias, é incluído na ordem do dia da sessão imediata, até sua votação final.

O Governador pode solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência. Se a Assembléia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto é incluído na ordem do dia até que ocorra a sua votação. Tanto o veto quanto o pedido de urgência dão ao governador o poder de ditar a pauta e o ritmo dos trabalhos da Assembléia.

Compete privativamente ao Governador representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas; exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado (que são auxiliares diretos e da confiança do Governador, por ele nomeados e exonerados livremente, desde que sejam

brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos), a direção superior da administração estadual; nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, indicar diretores de sociedade de economia mista e empresas públicas; decretar e fazer executar intervenção nos Municípios, na forma da Constituição Federal.

O governador necessita de autorização da Assembléia para subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado, enviar à Assembléia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito; projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos; alienação de bens imóveis; criação e extinção de cargos públicos e fixação de vencimentos e vantagens; sistema tributário estadual, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social.

Quanto às agências independentes, existem o Ministério Público, formalmente atrelado ao Executivo, ao qual compete exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou portadores de deficiências; deliberar sobre sua participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos a sua área de atuação; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa ou entidade representativa de classe, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e na Constituição Estadual; requisitar dos órgãos da administração direta ou indireta, os meios necessários a sua investigação; propor à autoridade administrativa competente a instauração de sindicância para a apuração de falta disciplinar ou ilícito administrativo.

Existe também o Tribunal de Contas do Estado, formalmente atrelado ao Legislativo, cujos conselheiros, vitalícios, são indicados da seguinte maneira:

- 1 - dois, pelo Governador do Estado com aprovação da Assembléia Legislativa, alternadamente entre os substitutos de Conselheiros e membros da Procuradoria da Fazenda do Estado junto ao Tribunal, indicados por este, em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento;
- 2 - quatro pela Assembléia Legislativa;
- 3 - o último, uma vez pelo Governador do Estado, e duas vezes pela Assembléia Legislativa, alternada e sucessivamente.

Ao Tribunal de Contas compete, no que se refere à Administração Estadual apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos

públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista; avaliar a legalidade dos atos de admissão de pessoal; avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual; realizar inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público; fiscalizar as aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo ato constitutivo; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa; representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; comunicar à Assembléia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos.

Cabe-nos agora analisar o Legislativo para verificar a existência de jogadores com efetivo poder de veto. O Legislativo paulista é unicameral, exercido pela Assembléia Legislativa composta por noventa e quatro deputados.

Ferreira Costa e Oliveira (1998) analisaram a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo entre 1991 e 1994, e encontraram um parlamento fraco, tendo apontado como fatores internos à debilidade do Legislativo paulista a sua pouca visibilidade junto à população, organização arcaica e centralizadora do processo legislativo e baixa capacitação técnica, além de baixa informatização de rotinas, permitindo a manipulação do processo legislativo para acelerar ou retardar projetos de interesse da Mesa. Em março de 2000, seis anos após o período estudado pelos autores, a tramitação dos projetos, além de informatizada, foi totalmente disponibilizada para consulta de qualquer cidadão pela Internet. Entretanto, isso não significa que a Mesa tenha perdido os meios de manipulação do processo legislativo.

Em suas observações diretas sobre o funcionamento da Assembléia, verificaram que a composição proporcional das comissões (determinada pela Constituição Federal) reproduziria o amplo domínio do Executivo sobre a maioria da Assembléia, transformando o trabalho técnico das comissões em ficção, já que a aprovação ou não de um projeto de lei não dependeria do parecer das comissões, mas do interesse do Governador. A baixa qualificação dos quadros técnicos e o pouco interesse dos deputados em concentrar sua

atuação parlamentar em alguma comissão permanente, contribuiriam para transformar as comissões em elemento secundário no processo decisório Legislativo. Como consequência, a atividade fiscalizadora da Assembléia seria quase nula, tendo como reflexo o pouco recurso às Comissões Parlamentares de Inquérito, não votação das contas prestadas por quatro Governadores (Maluf, Montoro, Quércia e Fleury – todas votadas no final de 1998, por força da aprovação da Emenda Constitucional n.º 05, de 1998, após o período estudado pelos autores) e a difícil obtenção de informações dos parlamentares junto ao Tribunal de Contas do Estado e nas Secretarias estaduais.

Afirmam ainda que a arena de negociação entre o Executivo e o Legislativo não é pública – em geral ocorre no Palácio dos Bandeirantes, sede do Poder Executivo e nas Secretarias de Estado, e à oposição só restaria obstruir o máximo possível o processo legislativo e investigar e denunciar possíveis irregularidades e erros políticos e administrativos do Executivo. Concluem que a baixa capacidade real de participação das decisões de governo é devida ao fato das decisões ocorrerem de forma individualizada e dispersa em diversos locais, mas não no Palácio Nove de Julho, sede do Poder Legislativo.

Apesar de citarem a centralidade do processo decisório dada por um Regimento Interno arcaico como um dos fatores de sua debilidade política, os autores não o analisaram, tampouco a Constituição estadual, no que se refere aos poderes legislativos do Governador e à real capacidade individual dos deputados de intervir no processo político, o que faremos a seguir.

A Assembléia paulista tem poder de veto sobre os seguintes tipos de iniciativa, mediante maioria absoluta:

- I - sistema tributário estadual, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos, a qualquer título, pelo Poder Executivo;
- III - criação e extinção de cargos públicos e fixação de vencimentos e vantagens;
- IV - autorização para a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem;
- V - autorização para cessão ou para concessão de uso de bens imóveis do Estado para particulares, dispensado o consentimento nos casos de permissão e autorização de uso, outorgada a título precário, para atendimento de sua destinação específica;

VI - criação e extinção de Secretarias de Estado;

VII - bens do domínio do Estado e proteção do patrimônio público;

VIII - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado;

IX - normas de direito financeiro.

Dessas atribuições, o Governador não tem exclusividade de iniciativa somente do item VIII, cabendo a cada órgão iniciar o processo Legislativo. Todos os demais o Governador tem exclusividade de iniciativa.

A organização interna da Assembléia importa, para se verificar se há noventa e quatro jogadores com poder de veto efetivo ou não, e quem tem este poder. De acordo com o Regimento Interno, o Presidente é órgão da Assembléia, portanto analisaremos suas atribuições. Também analisaremos as competências do Plenário, da Mesa Diretora, das Comissões e dos Partidos Políticos.

Os membros da Mesa e seus substitutos devem ser eleitos para mandato de dois anos, presente a maioria dos membros da Assembléia, devendo ser assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa. À Mesa diretora compete dar posse aos Deputados, dar parecer em todas as matérias que versem sobre sua economia interna (sobre as quais tem iniciativa privativa) manifestar-se sobre qualquer matéria que vise alterar o Regimento interno, bem como decidir sobre o encaminhamento ao Governador do Estado de requerimentos de informações elaborados por deputados.

Ao Presidente compete zelar pela ordem nas sessões, responder soberanamente sobre qualquer questão de ordem (que são elaboradas por um deputado quando há dúvidas sobre a interpretação utilizada do regimento ou da Constituição pela Assembléia); determinar a pauta e proclamar o resultado das votações; não aceitar proposições anti-regimentais ou inconstitucionais (cabendo recurso à Comissão de Constituição e Justiça), determinar a publicação de matérias que devessem ser divulgadas, o não apanhamento de discurso anti-regimental, pela taquigrafia; bem como autorizar (desde que sem ônus para a Assembléia) a transmissão dos trabalhos via rádio ou televisão; interromper o orador que fizer pronunciamento que contenha ofensa às instituições nacionais, propaganda de guerra, subversão da ordem política e social, preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurasse crime contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza; designar relator especial para matérias com prazo vencido nas comissões; designar, mediante indicação dos líderes partidários, os membros das

comissões; convocar sessões e a convocação extraordinária da Assembléia, de ofício ou mediante requerimento subscrito por um terço dos líderes da Assembléia.

Líder é o porta voz de uma representação partidária e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Assembléia. No primeiro ano da legislatura, as representações partidárias devem indicar à Mesa, dentro de 10 dias do início da sessão legislativa, os respectivos Líderes e Vice-Líderes. Neste caso, enquanto não for feita a indicação, a Mesa considerará como Líder o deputado mais idoso da Bancada. Nos demais anos, as Bancadas poderão indicar os respectivos Líderes e Vice-Líderes a partir do início da sessão legislativa e até 15 de março. Enquanto não for feita nova indicação, a Mesa considerará como Líder o atual e se, decorridos 10 dias desta data, não houver indicação, a Mesa passará a considerar como Líder o deputado mais idoso da Bancada.

Há, ainda, o Líder do Governo, indicado pelo Governador, com as mesmas disposições regimentais dos líderes das bancadas, apesar deste ser indicado pelo Chefe do Poder Executivo, ao contrário dos líderes partidários, indicados por seus companheiros de partido. Desta forma, o Líder do Governo é uma figura única na Assembléia: é representante de uma parcela da população paulista, eleito pelo sistema proporcional, portanto, também representante dos eleitores do partido do qual é membro e além disso, deve a sua posição de líder ao Chefe do Poder Executivo que o indicou pessoalmente, devendo atuar dentro do legislativo como seu representante.

Compete ao líder indicar o representante de sua bancada nas comissões e pronunciar-se durante a Ordem do Dia para encaminhamento de votações; participar, quando convocado das reuniões com o Presidente e demais líderes.

A Constituição de 1989 é a primeira a fazer referência às atribuições das Comissões permanentes e temporárias, dispostas em seu artigo 13, muitos dos quais transcritos da Constituição federal.

ARTIGO 13 - A Assembléia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.

§ 1º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

1 – discutir e votar projetos de lei que dispensarem, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver, para decisão deste, requerimento de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa;

2 – convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, no prazo de trinta dias, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade à ausência sem justificativa adequada;

3 - convocar dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência, previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se, pelo não

comparecimento sem justificação adequada, às penas da lei; esta atribuição não consta das atribuições das Comissões Parlamentares federais,

4 - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações a respeito de assuntos previamente fixados, relacionados com a respectiva área; tampouco prevista na Constituição federal;

5 - acompanhar a execução orçamentária; inovação paulista

6 - realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo; também não prevista na Constituição federal;

7 - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

8 - velar pela completa adequação dos atos do Poder Executivo que regulamentem dispositivos legais; não consta do texto federal

9 – tomar (na Constituição federal, o verbo utilizado é solicitar) o depoimento de autoridade e solicitar o de cidadão;

10 - fiscalizar e apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e, sobre eles, emitir parecer.

§ 2º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Assembléia Legislativa, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, quando for o caso, encaminhadas aos órgãos competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal de quem de direito.

A representação proporcional dos Partidos, a qual se define com o número de lugares reservados aos Partidos em cada Comissão, é assegurada constitucionalmente. Na distribuição das vagas das Comissões Temporárias toma-se em conta as composições das Bancadas na data da aprovação dos respectivos requerimentos constitutivos e, nas Comissões Permanentes, cinco dias após o início da 1ª sessão legislativa e, para o segundo biênio, em 15 de março, uma vez que os membros das Comissões Permanentes exercem suas funções até serem substituídos na 3ª sessão legislativa da legislatura.

O parlamentar que deixar o Partido sob cuja legenda tenha sido efetuado o cálculo de proporcionalidade perde o cargo na Comissão Permanente ou Temporária. As modificações numéricas que ocorram nas Bancadas dos Partidos que importem modificações da proporcionalidade partidária na composição das Comissões só prevalecerão a partir da sessão legislativa subsequente, salvo se o Partido deixar de ter representante na Assembléia, caso em que a Mesa deve providenciar imediatamente a redistribuição das vagas.

Ao Presidente da Comissão compete: convocar e estabelecer a pauta das reuniões, designar relatores e o seu prazo para análise de proposições, requerer ao Presidente da Assembléia o desligamento de Deputado que tenha

faltado consecutivamente e sem justificativa a mais de cinco reuniões ordinárias, responder às questões de ordem suscitadas no âmbito de sua comissão, cabendo recurso ao Presidente da Assembléia e autorizar a divulgação de informações das comissões a pessoas estranhas à Assembléia.

Verifica-se que as Comissões têm diversas atribuições, entretanto, o seu Presidente tem poder para estabelecer sua agenda. Os presidentes das Comissões teriam efetivo poder de veto se não existisse a figura do Relator Especial, qualquer deputado, designado pelo Presidente, para atuar em substituição à comissão. Vários projetos podem ir a plenário sem serem deliberados pelas comissões. Um projeto do Governador com pedido de urgência constitucional pode ser analisado somente por deputados da confiança do Presidente, antes de chegarem ao Plenário. Em plenário, quem determina a pauta, é o Presidente. Caso o regimento ou a Constituição sejam desrespeitados, cabe ao Presidente decidir se a votação foi válida ou não. Portanto, no Legislativo há um jogador com efetivo poder de veto, o seu Presidente.

Como são eleições simultâneas e devido aos recursos do Executivo todos controlados pelo Governador, não deve ser difícil para o Governador conseguir eleger um aliado como Presidente, especialmente se a Constituição federal determina que a Mesa Diretora deve respeitar a proporcionalidade partidária.

Desta forma, o que se poderia esperar da legislação eleitoral e partidária, incentivando inúmeros jogadores com poder de veto, não se verifica ao se olhar para um nível mais detalhado, dentro do legislativo. Dificilmente em um sistema político como esse haveria impasse ou bloqueio decisório, mas pode haver uma sub-representação da heterogeneidade da sociedade.

Agora, com base no Institucionalismo Histórico, procuraremos ver a gênese dessas regras internas ao processo decisório no interior do Legislativo. A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo considera-se em sua 15ª Legislatura, poder-se-ia pesquisar nos regimentos e constituições (instituições formais e públicas da Assembléia) a partir de 1947, data de início da Primeira Legislatura. Porém, nas regras para discussão do Regimento Interno da Assembléia Constituinte de 1947 (Resolução n.º 10, de 1947), faz-se referência ao Regimento utilizado pela Assembléia fechada em 1937, para o caso de dirimir dúvidas e situações não previstas naquela Resolução. O Regimento utilizado em 1935, da mesma forma, remetia para o Regimento da Câmara dos Deputados estadual fechada em 1930. Diante destas claras ligações retrospectivas, e da afirmação dos institucionalistas de que as escolhas passadas restringem as opções futuras (PUTNAM 1996), preferiu-se

consultar os regimentos e constituições disponíveis desde a instalação da Assembléia Legislativa Provincial, em 1835, a fim de identificar as origens dos mecanismos presentes no sistema decisório atual.

Os dados coletados estão ordenados de acordo com o contexto constitucional:

- I - Assembléia Provincial, que tem início em 1835, e se encerra com a Proclamação da República, em 1889;
- II - Primeira República, com início em 1890, e término com o fechamento do Congresso Paulista em 1930 e Assembléia Legislativa dos Anos 30, a partir da instalação da Assembléia Constituinte em 1935, até o seu fechamento, em 1937, com o Estado Novo;
- III - Reabertura em 1947, data da instalação da Assembléia Constituinte, até 1967, quando foi promulgada uma nova Constituição;
- IV - Constituição de 1967 até a promulgação da Constituição de 1989, e
- V - Pós-89, após a promulgação da Constituição paulista, até 15 de março de 2000.

Assembléia Provincial de São Paulo instalou-se em 1835, composta por 36 membros, eleitos da mesma maneira e pelos mesmos eleitores que os deputados da Assembléia Nacional, porém, com mandato bianual e direito à reeleição.

As leis e resoluções eram enviadas ao Presidente da Província, que deveria sancioná-las ou negar a sanção em 10 dias. Caso o Presidente decidisse negar a sanção, deveria devolver o projeto juntamente com a sua justificativa para que fosse submetido a nova discussão, podendo ser aprovado sem modificações, ou alterado de acordo com as fundamentações do Presidente, desde que obtivesse dois terços dos votos dos membros da Assembléia. Caso não fosse aprovado, não poderia ser novamente proposto na mesma sessão. Caso o Presidente se recusasse a sancionar o projeto novamente, o Presidente da Assembléia o promulgaria. Até hoje esta regra persiste: caso um veto do Governador seja “derrubado”, e o Governador se negue a sancionar a lei, o Presidente da Assembléia deve promulgá-lo em 48 horas.

Todos os atos legislativos provinciais promulgados eram examinados pela Assembléia e Governo Gerais, que poderiam revogá-los caso fossem julgados ofensivos à constituição, aos impostos gerais, aos direitos de outras Províncias ou aos tratados.

Com a proclamação da República, a província de São Paulo deu lugar ao Estado de São Paulo, soberano, sob o regime constitucional representativo, com grande autonomia, uma vez que lhe competia exercer todos os direitos que não fossem “exclusiva e expressamente delegados aos poderes federais”. O Federalismo havia sido implantado no Brasil, e os estados-membros concentravam grande parcela de poder frente ao poder central.

O Poder Legislativo passa a ser bicameral: exercido pelo Congresso estadual, composto por duas Câmaras: a dos deputados e a dos senadores eleitos por sufrágio direto e maioria de votos.

Em 1930, foram fechadas as casas legislativas estaduais. Os Presidentes dos Estados foram substituídos por interventores, e restringiu-se a autonomia dos Estados. Em 1932 São Paulo insurgiu-se contra a União, através da Revolução Constitucionalista. São Paulo foi derrotado, mas em 1933, o governo provisório realizou eleições para a Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1934 estabeleceu uma República Federativa e, em 1935, os legislativos estaduais voltam a funcionar unicameralmente, como Assembléias Legislativas, mas por pouco tempo, uma vez que em 1937 foram novamente fechadas, sendo reabertas somente em 1947 quase dez anos depois. Diversas mudanças ocorreram, entretanto, neste breve período. Surgiu o pluripartidarismo, passaram a existir os deputados classistas (eleitos indiretamente), representantes dos operários, dos camponeses, bem como as primeiras deputadas mulheres. O Governo Central conquista grande parcela de poder em detrimento dos estados-membros da federação que passam a poder exercer, em seu território, todos os poderes que não tivessem sido, pela Constituição federal, explícita ou implicitamente, atribuídos à União (artigo 1º da Constituição estadual).

O Poder Legislativo era exercido pela Assembléia Legislativa, constituída por deputados do povo e deputados das organizações profissionais, sendo sessenta o número dos deputados do povo, eleitos mediante sistema proporcional (mais uma inovação) e sufrágio universal, igual e direto; e quinze, os deputados das organizações profissionais, eleitos por sufrágio indireto daquelas associações, sendo quatro da lavoura e pecuária, quatro da indústria, quatro do comércio e transportes, um dos funcionários públicos, um das profissões liberais e um da imprensa, durando quatro anos cada legislatura.

O legislativo estadual paulista, quando reaberto em 1935, era bem mais fraco que no período anterior. As competências estaduais foram restringidas, e o Chefe do Poder Executivo adquiriu competência exclusiva para iniciar legislação, inclusive do orçamento, cuja não deliberação deixou de ser um problema para o estado, uma vez que, enquanto não fosse deliberado, o orçamento vigente era prorrogado.

Atribuições do Poder Legislativo

No Império, a função fiscalizatória é importante, uma vez que a Assembléia deveria fiscalizar o emprego das rendas públicas, municipais e provinciais, bem como regular a administração dos bens provinciais. Fixava também a polícia e a economia municipais, precedendo proposta das câmaras. Dispunha também da atribuição de legislar sobre a criação, supressão e nomeação para empregos municipais, bem como o estabelecimento de seus ordenados, o que conferia um poder político imenso nas mãos dos deputados provinciais, uma vez que, se agissem em conjunto (necessidade de apoio de mais 5), poderiam empregar todos os seus correligionários e punir seus desafetos. A Assembléia, no período Imperial, legislava sobre assuntos eclesiásticos. Portanto, além do poder civil, os deputados poderiam obter controle 'espiritual' dos devotos, desde que soubessem controlar os padres, que eram empregados públicos.

Durante a Primeira República, o Legislativo era bicameral e viveu o seu período mais ativo, quando as principais questões do Estado tinham que passar obrigatoriamente pelo legislativo. Durante a Primeira República, o legislativo paulista viveu o seu momento de maior importância: não só as atribuições constitucionais estaduais eram as mais amplas em todo o período estudado, como também foi o momento em que o legislativo paulista dispunha de mais atribuições de governo do estado, em comparação com os demais contextos constitucionais estudados.

As atribuições constitucionais do Legislativo paulista, nos anos 30, foram bastante alteradas com relação ao período anterior, e houve uma importante e radical alteração na legislação eleitoral, que criou o sistema proporcional (que ainda conviveu com o sistema majoritário)², a justiça eleitoral e democratizou o voto. A Assembléia perdeu a atribuição de selecionar seus próprios membros. No Regimento Interno da Assembléia, refletiu-se no fim das Comissões Verificadoras de Poderes, e no voto indevassável para o preenchimento de vagas da mesa e das comissões.

Competia à Assembléia Legislativa, logo após sua instalação, o julgamento das contas do Governador relativas ao exercício anterior. Caso o Governador não apresentasse suas contas, estas seriam levantadas por uma comissão eleita pelo Legislativo. A partir de 1935, os requerimentos de informação dirigidos diretamente ao Governador somente seriam encaminhados após deliberação, sujeita a discussão, presente a maioria dos deputados, restringindo, assim, o poder fiscalizatório da Assembléia, uma vez que o que antes era feito por um deputado individualmente, passou a depender da inclusão do requerimento na pauta (pelo Presidente) em uma

² Os candidatos que tivessem obtido votação superior ao quociente partidário eram considerados eleitos, e as vagas remanescentes eram preenchidas pelos mais votados

sessão que contasse com a presença da maioria absoluta dos membros e, finalmente, ser aprovado. Uma outra inovação foi a instituição do regime de tramitação em urgência, que significava a dispensa das regras regimentais, com exceção do número legal e da elaboração de parecer, o que poderia reduzir a atuação e o poder de obstrução da oposição.

O Tribunal de Contas, criado em 1922 e extinto em 1930, reaparece em 1947 e, somente em 1989, a Assembléia adquire a prerrogativa de indicar dois terços de seus sete conselheiros, quando anteriormente apenas aprovava as indicações do Governador. Porém, a Constituição de 1989 dá ao Tribunal de Contas a prerrogativa de tomar as medidas que considerar necessárias, inclusive a sustação do ato que tiver julgado irregular comunicando a Assembléia desta decisão. Verifica-se que o Tribunal de Contas, apesar de órgão auxiliar, não precisa da Assembléia para nada, a não ser nomear seus conselheiros e aprovar as leis iniciativa exclusiva do Tribunal. O atual arranjo institucional garante ao Tribunal de Contas uma autonomia semelhante à do Poder Judiciário, apesar de órgão do Poder Legislativo. Por outro lado, para exercer sua função fiscalizatória, a Assembléia necessita do Tribunal de Contas.

Poderes Legislativos do Chefe do Poder Executivo

No Império, era o Executivo quem fixava a agenda, e dispunha de poder superior ao dos deputados mesmo no plenário, uma vez que o Secretário de Governo poderia participar das discussões e falar quantas vezes julgasse necessário, ao passo que os deputados poderiam falar apenas duas vezes, em cada discussão, e mais uma vez se fosse apresentada nova emenda. Além disso, o Executivo poderia requisitar que a sessão fosse secreta, e o único Poder com atribuição de convocá-la extraordinariamente.

O Presidente da Província dispunha de 10 dias para sancionar as leis e resoluções aprovadas na Assembléia; caso negasse a sanção, o projeto seria submetido a nova discussão, e poderia ser alterado de acordo com as fundamentações do Presidente, considerado aprovado se obtivesse dois terços dos votos dos membros da Assembléia. Ainda, a Assembléia Geral poderia revogar qualquer ato das Assembléias provinciais se fossem considerados ofensivos à Constituição, aos tratados ou direitos de outras províncias.

Na Primeira República, os poderes legislativos formais do Presidente do Estado restringiam-se a apresentar propostas e solicitar nova discussão de projetos aprovados, que não poderia ser negada. Deve-se ressaltar que uma iniciativa da Câmara teria que ser aprovada também pelo Senado, e vice-versa. Já haveria, portanto, uma revisão e triagem das propostas aprovadas.

Em 1935, o Governador dispunha de dez dias para vetar o projeto, que teria o seu veto derrubado caso contasse com a aprovação de dois terços dos membros da Assembléia. Em 1947, o Governador também dispunha de dez dias para vetar o projeto. A partir de 1969, passou a contar com quinze dias úteis, o que foi mantido pela Constituição de 1989. Até 1989, eram necessários dois terços dos votos dos membros da Assembléia para rejeitar o veto, sendo que, de 1967 a 1989, a não deliberação no prazo previsto (30 dias úteis até 1969 e 45 dias corridos de 1969 a 1989), significava o acolhimento do veto. A partir de 1989, são necessários os votos da maioria absoluta dos membros da Assembléia para rejeitar o veto, e, se não deliberado no prazo (30 dias), é automaticamente incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, até sua votação final. De 1969 a 1989, era proibida qualquer alteração no projeto vetado.

Durante a Primeira República, a iniciativa da elaboração da proposta orçamentária era exclusiva da Câmara dos Deputados e a não aprovação do orçamento era um fato grave, significando a paralisação do estado. Já em 1935, o Governador adquiriu iniciativa exclusiva de diversas leis, sendo a mais importante a elaboração da proposta orçamentária, que, caso não fosse aprovada em dois meses e meio, prorrogava automaticamente o orçamento anterior, deixando de ser um problema para o Executivo a não deliberação sobre o Orçamento pelo legislativo, a menos que se pretendesse promover reformas. Estas duas disposições: iniciativa exclusiva do Executivo e prorrogação automática do orçamento foram mantidas até o fim do período estudado. Em 1947, o orçamento da despesa passou a ser dividido em duas partes: uma fixa, que não poderia ser alterada senão em virtude de lei anterior, sobre a qual os parlamentares não poderiam oferecer emendas, e outra variável, que obedecia a rigorosa especificação.

A partir de 1970, a Mesa da Assembléia deveria decidir sobre quais emendas o parecer deveria analisar (quais seriam aceitas ou não), não sendo aceitas as que visassem modificar o montante ou a natureza de programas ou projetos, nem tampouco aumentar a despesa prevista, ou seja, o poder dos parlamentares para influenciar a lei orçamentária era mínimo. Se até 30 de setembro o Executivo não enviasse a proposta, a Mesa apresentaria como seu, para fins de tramitação, o orçamento corrente.

A partir de 1989, a Assembléia recuperou a atribuição de emendar o projeto de lei orçamentária, desde que as emendas não incidissem sobre dotações para pessoal e seu encargo, serviço da dívida e transferências constitucionais aos municípios, cabendo ao Executivo apresentar sua proposta até 30 de setembro, e à Assembléia votá-la até 15 de dezembro.

Em 1965, com a reforma da Constituição, a iniciativa exclusiva do Governador para a proposição de leis foi ampliada e passou a abranger matérias que dispusessem sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos, aumentassem vencimentos ou a despesa pública, bem como sobre a fixação da força pública, não sendo admitidos, em projetos de iniciativa exclusiva, emendas que aumentassem a despesa prevista.

Por outro lado, os projetos de iniciativa do Governador deveriam ter sua tramitação concluída no prazo de quarenta e cinco dias (trinta dias se considerasse a proposta urgente) a contar de seu recebimento, senão a proposta inicial seria considerada aprovada. Além de perder grande parte de sua iniciativa do processo legislativo, os deputados perderam também o controle sobre o ritmo dos trabalhos, e sobre a agenda parlamentar, apesar do instituto de decurso de prazo também existir para projetos de iniciativa parlamentar: projetos que contassem com a assinatura de um quarto dos membros deveriam ser apreciados em cento e vinte dias, e os que tivessem a assinatura de um terço, tinham o prazo de cinquenta dias, após o qual seriam considerados aprovados (no máximo três projetos urgentes por deputado por sessão legislativa). O decurso de prazo foi revogado em 1982.

Em 1967, os projetos referentes a matéria financeira tornaram-se de iniciativa exclusiva do Governador. Em 1969, a competência legislativa da Assembléia restringiu-se ainda mais: desde 1967, não poderia propor projetos de lei sobre diversas matérias, mas ainda deveria pronunciar-se quanto às propostas do Governador, mas a Emenda Constitucional n.º 2, de 1969, transformou diversas matérias legislativas em administrativas, portanto regidas somente por decreto do Governador, independente de aprovação parlamentar, como modificação de cargos públicos, fixação do efetivo da polícia civil (desde o Império o legislativo deveria fixar o efetivo da força pública).

Também em 1969, a intervenção nos Municípios deixou de exigir autorização prévia do Legislativo, que deveria aprová-la ou suspendê-la, após sua execução. Perdeu também a competência para autorizar acordos e convênios do estado, o que dá ampla liberdade de ação ao Executivo, no que se refere à disposição dos recursos do estado, sobre os quais os deputados nada poderiam fazer até 1979, quando os acordos e convênios que fossem firmados com entidades particulares, dos quais resultassem ao estado encargos não previstos na Lei Orçamentária (elaborada pelo Executivo, e sobre a qual os deputados não tinham influência), deveriam ser autorizados pelo Legislativo. A partir de 1989, os deputados poderiam se manifestar quanto a acordos e convênios dos quais resultassem encargos não previstos na Lei Orçamentária.

Em 1989, continuaram a ser de iniciativa exclusiva do Governador leis que dispusessem sobre: criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; - criação das Secretarias de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos estaduais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos. Além disso, ainda são vedadas emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva, com exceção do orçamento e da lei de diretrizes orçamentárias. Ainda, em 1989, foi instituída a iniciativa popular das matérias que não fossem de competência exclusiva, bem como de emendas à Constituição. Todos os projetos de lei, para serem sancionados, devem apresentar a indicação dos recursos disponíveis para o atendimento de novos encargos.

A prerrogativa do Governador de solicitar que projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência permanece, e isto significa que se não forem aprovados em 45 dias, serão incluídos na Ordem do Dia até sua votação. O Governador manteve seu poder de ditar o ritmo dos trabalhos, ainda que esta faculdade não seja tão eficiente quanto o decurso de prazo, vigente de 1965 a 1982.

Em 1967, os tribunais (inclusive o de Contas) passaram a ter iniciativa legislativa exclusiva para matérias relativas às suas atividades, divisão de comarcas, secretarias e remuneração, o que anteriormente era competência da Assembléia. Uma grande inovação foi a previsão de iniciativa popular dos projetos de lei que não fossem de iniciativa privativa, dispositivo constante da Constituição da República de 1988. Porém, uma vez que a atribuição legislativa dos estados é suplementar e as principais matérias são de iniciativa exclusiva, tanto os cidadãos quanto os parlamentares não dispõem de um amplo campo de atuação para propor leis.

Atribuições da Mesa Diretora

Desde o império, até 1970, o mandato da Mesa era de uma sessão legislativa, quando passou a ser de duas, sendo vedada a reeleição. Também em 1970, a eleição para a Mesa diretora passou a ser realizada mediante processo nominal, ou seja público (como todas as votações), até a Emenda Constitucional n.º 03, de 1973 (a primeira emenda desde 1969), quando voltou a ser realizada mediante escrutínio secreto, tradição que vinha desde o Império, e assim permaneceu até 2001, quando o voto secreto foi novamente abolida.

As principais atribuições das quais o Presidente da Assembléia provincial dispunha eram instrumentais, voltadas para regular e ordenar o funcionamento do plenário durante as sessões. O Primeiro Secretário dispunha de funções administrativas, e ao Segundo Secretário competia redigir a ata e anotar tudo o que se passasse nas sessões.

Na Primeira República, o poder da Mesa não mais de restringia ao ordenamento da Sessão.

Às atribuições do Presidente foram acrescentadas:

- I - mandar ler e assinar todos os atos, decretos e resoluções da Câmara
- II - receber o compromisso de deputado que não tivesse tomado posse na sessão de instalação (no Império competia ao Bispo)
- III - nomear substitutos em caso de falta dos membros efetivos das comissões
- IV - nomear comissões especiais
- V - convocar sessão extraordinária quando o entendesse, ou mais de cinco deputados o requeressem e
- VI - votar nos escrutínios secretos e em caso de empate.

Em 1935 houve mudança significativa com relação às questões de ordem (que são elaboradas por um deputado quando há dúvidas sobre a interpretação utilizada do regimento ou da Constituição pela Assembléia, devendo ser respondidas pelo Presidente). Durante o Império e a Primeira República, caso o autor da questão de ordem não se conformasse com a resposta dada pelo Presidente, poderia recorrer ao plenário, mas, desde a reabertura em 1935, nas regras para a elaboração do Regimento Interno da Constituinte, já havia a disposição de que as questões de ordem deveriam ser elaboradas no máximo em três minutos (não havia restrição de tempo para elaboração até então) e que não seria lícito questionar a resposta dada pelo Presidente. Em termos práticos, significa que o Presidente determinaria a pauta, o método de votação, proclamaria o resultado e, se qualquer deputado levantasse dúvida com relação ao procedimento (se havia número regimental, ou se a proposta já estaria pronta para votação, por exemplo), quem julgaria conclusiva e soberanamente o procedimento adotado, seria o mesmo Presidente, o que foi mantido em todos os regimentos posteriores adotados pela Assembléia paulista.

Em 1947, a Mesa diretora da Assembléia conquista grande parcela de poder. Ao invés da primeira discussão em plenário, presente desde o Império para triagem de proposituras, a Mesa, representada pelo Presidente e Primeiro Secretário deveriam analisá-las, cabendo recurso ao Plenário. A partir de 1956, esta competência tornou-se exclusiva do Presidente, e o recurso, à Comissão de Constituição e Justiça. Deve-se considerar que a Comissão de

Justiça é um órgão técnico, que analisa todas as proposições, mesmo as de competência de outras comissões, quanto aos seus aspectos constitucionais, legais e jurídicos, portanto, o órgão ideal para assumir esta função, principalmente para desobstruir a pauta do Plenário. Porém, o Plenário da Assembléia é o órgão soberano, onde atuam, entre seus pares, os membros da Comissão de Justiça, e não se pode negar que houve uma centralização de poder, em detrimento do órgão colegiado máximo.

A partir de 1967, a Mesa deveria apresentar as Contas do Poder Legislativo para serem julgadas pelos deputados. Uma outra medida instituída em 1956 visando dar transparência às ações da Mesa, é a obrigatoriedade de uma reunião de seus membros (pelo menos a cada quinze dias) e a posterior publicação do que tivesse sido decidido. Foi estabelecido também que qualquer proposta que visasse alterar o Regimento Interno necessitaria, obrigatoriamente, de parecer da Mesa. Esta obrigatoriedade tem como resultado prático que nenhuma proposta que não seja de interesse da Mesa poderia ser aprovada. Ou seja, qualquer proposta visando democratizar o processo decisório da Assembléia, que, para isso, retirasse poderes da Mesa Diretora, não teria muitas chances de se concretizar. Esta estrutura não foi modificada, e permanece até o fim do período estudado.

Ao Presidente, em 1956, foi dada a atribuição de determinar a publicação de matérias que devessem ser divulgadas (bem como decidir se o seriam na íntegra ou apenas referidas na ata), o não apanhamento de discurso anti-regimental, pela taquigrafia, bem como autorizar (desde que sem ônus para a Assembléia) a transmissão dos trabalhos via rádio ou televisão. Isto significa que o Presidente, além de decidir definitivamente as reclamações, as questões de ordem nas comissões e no plenário, também determinaria o que seria tornado público e como seria divulgado.

A partir de 1969, a Mesa somente poderia encaminhar ao Governador Requerimentos de Informações (importante instrumento para a fiscalização dos Executivos) sobre matéria em andamento ou sujeita à fiscalização da Assembléia. A Emenda Constitucional n.º 34, de 1982, omitiu a palavra "somente", o que de fato, significa que a Mesa continuava (e continua) responsável pela triagem de requerimentos de informações dirigidos ao Governador, porém, com maior discricionariedade para selecioná-los.

Em 1970, foi conferida ao Presidente a atribuição de interromper o orador que fizesse pronunciamento que contivesse ofensa às instituições nacionais, propaganda de guerra, subversão da ordem política e social, preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurasse crime contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza. Além de terem tolhidas as atribuições legislativas e fiscalizatórias, qualquer oposição que

porventura existisse na Assembléia na época, não teria nem direito nem de expressar seu descontentamento, sob pena de perda do mandato. O fato de competir ao Presidente tirar a palavra do deputado que fizesse um discurso desta natureza e determinar à taquigrafia o seu não apanhamento, bem como não autorizar sua publicação, na realidade era também uma maneira de proteger o deputado de ter o seu mandato cassado.

O Governador não tem poder direto sobre a Assembléia, porém o Presidente da Assembléia tem. O Presidente da Assembléia dispõe, desde 1956, de poderes imperiais sobre os seus membros, e o Governador controla totalmente os recursos clientelísticos necessários à sobrevivência política dos parlamentares, portanto, não é difícil para o Governador empenhar-se para eleger um aliado como Presidente da Assembléia, e, desta maneira, a Assembléia passa a atuar como aliada do Executivo, inviabilizando o princípio constitucional da independência dos poderes.

Comissões

Durante o Império, os membros das comissões eram eleitos por voto secreto, sendo o mais votado o seu Presidente, e ninguém poderia ser obrigado a servir em mais de duas comissões. Poderiam ser constituídas comissões externas, nomeadas pelos membros das respectivas comissões e aprovados pela Assembléia, ou pelo Executivo, porém não especifica como funcionariam estas comissões. Qualquer autoridade ou cidadão convidado a comparecer na Assembléia, que não fosse o secretário de governo ou inspetor da tesouraria, deveria apresentar-se somente perante uma comissão. Além disso, um parecer de comissão que concluísse por proposição, era considerado sempre objeto de deliberação, ao passo que as demais proposições necessitavam do apoio de mais cinco deputados, e eram sujeitas à primeira discussão.

Na Primeira República, os membros das comissões continuaram sendo eleitos no início da sessão legislativa, e o mais votado era o seu Presidente. Na ausência deste, os membros escolhiam um substituto.

Em 1947, os seus membros deixaram de ser eleitos em plenário e passaram a ser nomeados pelo Presidente, tendo em vista a indicação do líder partidário (que indicava também os membros substitutos), que, a partir de 1970, dispunha de 15 dias para fazer a indicação, caso contrário, competia ao Presidente escolher os membros daquele partido para as comissões. Desde 1997, o parlamentar que deixar o partido político, sob cuja legenda tenha sido efetuado o cálculo de proporcionalidade, perde o cargo na Comissão Permanente ou Temporária, e se as mudanças na bancadas dos partidos significarem modificações da proporcionalidade partidária, somente a partir da

sessão legislativa subsequente a Mesa Diretora providenciará a redistribuição nas vagas.

Em 1947, o Presidente da comissão passou a ser eleito pelos membros da comissão, mediante voto secreto, o que ensejaria uma maior independência de atuação com relação ao partido, e maior comprometimento com os membros, o que também fortaleceria o sistema de comissões. O Presidente tinha direito a voto na comissão e, em caso de empate, tinha voto de qualidade, ou seja, votava mais uma vez. Curiosamente, o Presidente poderia atuar também como relator, e este dispositivo permitia que o Presidente atuasse sozinho nos trabalhos mais importantes das comissões, até 1956, quando os Presidentes não mais poderiam atuar como relatores, e as restrições às faltas nas comissões tornaram-se bem flexíveis, possibilitando que, caso os deputados não concordassem com a gestão da comissão, simplesmente faltassem, na tentativa de inviabilizar seus trabalhos por falta de quorum.

A partir de 1970, as eleições dos Presidentes das Comissões tornaram-se públicas por força de mandamento constitucional que, apesar de revogado, não provocou alteração no Regimento Interno e o seu mandato, bem como o dos membros da Mesa e a constituição das comissões passou a durar dois anos.

De 1951 até 1956, as questões de ordem eram resolvidas pelo presidente da comissão e, diferentemente das resolvidas em plenário, tinham como grau de recurso o plenário da comissão. Porém, a partir de 1956, quem não se conformasse com a resposta, teria que apelar ao Presidente da Assembléia, que a resolveria conclusivamente. Esta modificação representou um enfraquecimento do poder dos membros das comissões, favorecendo ao Presidente da Assembléia.

No Regimento de 1951, estava previsto que os Presidentes das comissões deveriam reunir-se mensalmente, sob a presidência do Presidente da Assembléia, para examinar e tomar providências para o andamento das proposições. Porém, a partir de 1956, esta reunião deixou de ser periódica e dela deveriam participar também os líderes partidários tendo esta reunião desaparecido do regimento a partir de 1970.

Durante a Primeira República, nenhum deputado poderia ser obrigado a fazer parte de mais de duas comissões. Em 1935/37, não houve qualquer restrição, até que em 1951, esta restrição reapareceu: nenhum deputado poderia fazer parte de mais de duas como membro efetivo e três como membro substituto. Esta restrição fortaleceria a participação ativa dos membros nas Comissões, bem como permitiria que mais deputados pudessem

atuar nas comissões, não restringindo a participação apenas aos deputados mais ligados ao partido.

Um outro fator de fortalecimento ao sistema de comissões, em 1951, era o limite de faltas imposto: duas reuniões consecutivas ou três no mesmo mês, automaticamente fariam com que o deputado faltoso não tivesse mais vaga em qualquer comissão, permanente ou temporária. Porém, a partir de 1956, estes dispositivos foram extintos. Deixou de haver um número máximo de comissões das quais um deputado poderia fazer parte, e o limite de faltas, bem como sua punição foram alterados: somente perderia a vaga na comissão (não mais em todas) o deputado que faltasse, sem apresentar justificativa, a mais de cinco sessões consecutivas, desde que o Presidente da Comissão comunicasse o fato ao Presidente da Assembléia e requeresse o desligamento do faltoso. Ou seja, os deputados, a partir de então, poderiam simplesmente não comparecer às reuniões, e, caso fosse desligado, quem ficaria mal entre os seus pares seria o Presidente da Comissão, por denunciar um colega faltoso. Este sistema permanece inalterado desde 1956.

De 1951 até 1956 existiam comissões *ad hoc*, criadas para examinar projetos legislativos específicos, e exarar parecer sobre todos os aspectos desses projetos, que eram os mais importantes, como reforma da constituição, códigos, lei orgânica, consolidações. Este sistema de comissões *ad hoc* enfraquecia as comissões permanentes, que não participavam das discussões sobre os projetos mais importantes e tratavam apenas dos projetos rotineiros.

Qualquer deputado poderia assistir às reuniões das comissões e tomar parte nas discussões, bem como receber informações sobre as proposições em andamento. A partir de 1956, mediante ordem expressa do Presidente da Comissão, pessoas estranhas à atividade da Assembléia também poderiam receber informações sobre as propostas em andamento, o que foi um passo em direção à publicidade das suas atividades. Porém, mesmo após a Constituição federal de 1988 ter determinado, no inciso XXXIII de seu artigo 5º que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na Assembléia compete ao Presidente da Comissão autorizar ou não o fornecimento de informações dos processos em andamento a pessoas estranhas à Assembléia.

Em 1947, existiam 10 comissões permanentes, em 1951, 11, que, em 1967, foram desdobradas em 15 e em 1970, foram reorganizadas, tornando-se 10. Em 1975 foram criadas as Comissões de Assuntos Metropolitanos e de Relações do Trabalho, tendo sido reorganizadas as outras comissões. Em 1980 foram novamente reordenadas e, em 1983, criou-se a Comissão de Defesa do

Meio Ambiente. Em 1985, instituiu-se a Comissão de Fiscalização e Controle, e neste mesmo ano, as Comissões de Constituição e Justiça e Finanças passaram a contar com 09 membros, e as demais, com 07. Em 1995, foi criada a Comissão de Direitos Humanos, em 1999, a de Defesa dos Direitos do Consumidor e, em 2000, a Comissão de Relações Internacionais perfazendo o total de 22 Comissões Permanentes. Em 1999, foi incluída, entre as atribuições da Comissão de Economia e Planejamento, a fiscalização da execução orçamentária, o que já era de competência da Comissão de Finanças e Orçamento, e permanece como tal. Verifica-se que o capítulo referente às comissões e suas atribuições foi o que mais sofreu alterações no período 1970-2003. Porém, estas alterações restringiram-se aos temas abordados, não alterando a sua forma de funcionamento, não tendo ao menos se adequado às atribuições constitucionais conquistadas em 1989, inutilizando-as.

Um fator de fortalecimento do Presidente da Assembléia em detrimento do sistema de comissões, foi a criação, em 1951, do "Relator Especial", qualquer deputado designado pelo Presidente da Assembléia para emitir parecer sobre as proposições com prazo vencido nas comissões. Desta maneira, caso um projeto pudesse ser rejeitado ou modificado em uma comissão, bastava que um de seus membros o "engavetasse", a fim de esgotar do prazo, e, se tivesse um bom relacionamento político com o Presidente da Assembléia, poderia conseguir que fosse designado um relator favorável ao projeto. Se o Governador solicitar tramitação em urgência para algum projeto, ele pode não ser analisado pelas comissões, somente por Relator Especial designado pelo Presidente, e vai para a pauta até que a Assembléia delibere sobre ele.

Competia ao Presidente da Comissão determinar o dia e a hora das reuniões ordinárias, convocar as extraordinárias de ofício ou a requerimento de um terço dos membros, a partir de 1956; pois até então, qualquer deputado poderia requerer e competia ao plenário da Comissão aprovar ou não. Tornou-se mais fácil, matematicamente, para uma reunião extraordinária ser proposta pelos membros das comissões. As reuniões extraordinárias teriam que ser anunciadas pelo menos com 24 horas de antecedência ou convocadas durante a reunião. Um outro fator de fortalecimento do Presidente da Assembléia em detrimento dos Presidentes das Comissões, foi a faculdade, adquirida por esse, também em 1956, de convocar reuniões extraordinárias de comissões para apreciar projetos em regime de urgência.

A partir de 1951, o Presidente da comissão deveria, em toda reunião, dar ciência aos deputados sobre as matérias recebidas, bem como os relatores por ele designados. No Regimento de 1970, há uma importante inovação para a publicidade dos trabalhos das comissões: em um recinto próprio designado

pela Mesa deveriam ser afixados data, hora, local e matérias a serem tratadas pelas comissões, com pelo menos 24 horas de antecedência.

Desde 1970, os prazos para os relatores apresentarem seus pareceres sobre as matérias a eles distribuídas, ficaram a critério exclusivo do Presidente da comissão, sendo que anteriormente eram estipulados pelo Regimento, de acordo com o regime de tramitação, o que deu maior discricionariedade ao Presidente da comissão, apesar de não haver qualquer sanção para o não cumprimento dos prazos, desde 1956. Até 1956, o parecer do relator deveria ser impresso e distribuído aos membros da comissão, mas a partir desta data, passaram a ser lidos, pelo relator, durante a reunião. Vê-se que a importância dos pareceres foi diminuída, e, por consequência, dos debates nas comissões, por este pequeno detalhe. Quando recebia o parecer impresso, o deputado tinha tempo de analisá-lo em detalhe (se quisesse), ao passo que ouvir a leitura durante a reunião, além de alongá-la não dá muita margem para análise, e estabelecer um posicionamento técnico, com relação ao parecer.

Em pleno regime militar, a Constituição paulista foi alterada, fortalecendo a atribuição fiscalizatória do Legislativo, com a prerrogativa de amplos poderes de investigação conferida às comissões especiais de inquérito, que poderiam proceder a vistorias e levantamentos nos órgãos e empresas da administração direta e indireta estadual, conferindo aos seus membros livre ingresso e permanência, bem como requisitar documentos e informações de seus responsáveis. Em 1969, esta prerrogativa foi suprimida do texto constitucional, e estabeleceu-se o limite de cinco comissões de inquérito para funcionarem concomitantemente, sendo que não poderiam ter ônus para a Assembléia. Em 1982, recuperaram a atribuição de fazer vistorias e levantamentos, bem como foi revogado o dispositivo que vedava que tivessem ônus para a Assembléia. Porém, até 2003, o regimento interno ainda veda a constituição de mais de cinco comissões de inquérito, salvo deliberação por maioria absoluta da Assembléia (o que já era disposto na Constituição de 1969, e no Regimento de 1970).

Sessões

O reconhecimento de poderes (confirmação, pela Casa Legislativa da validade da eleição de seus membros), que ocupa grande parte dos artigos dos regimentos internos de 1835 a 1930, é um importante divisor de águas, não só para a seleção dos representantes do povo paulista daquela época, mas também para a análise do Regimento Interno da Assembléia. Os primeiros deputados, além de eleitos por uma parcela ínfima da população do estado, em eleições sem qualquer garantia de legitimidade no processo de recebimento e apuração de votos, teriam que passar pelo crivo da Comissão

de Verificação de Poderes, para conseguir efetivamente tornarem-se representantes.

Após um processo seletivo tão ferrenho, não é de se estranhar que internamente o parlamento seja bem democrático, cada deputado tendo um amplo poder de veto, principalmente na Primeira República, quando a maioria das decisões eram tomadas pelo plenário e poderiam ser provocadas por qualquer deputado agindo individualmente. No Império, a maioria das ações de deputados necessitava do apoio de mais cinco de seus pares, o que diminuiria o poder individual de cada representante, mas incentivava a ação conjunta dos parlamentares, bem como fortalecia as comissões, órgão colegiado formado por três deputados cujas propostas eram sempre consideradas objeto de discussão.

Desde o Império, até 1956, as sessões ordinárias duravam quatro horas, e eram divididas em duas partes: Expediente e Ordem do Dia, esta com aproximadamente três horas de duração. A partir de 1956, passaram a ser divididas em quatro partes, sendo que a Ordem do Dia (a parte deliberativa da sessão) representava noventa minutos da sessão, quinze minutos eram dedicados a comunicações da Mesa sobre os documentos dirigidos à Assembléia, e todo o tempo restante (duas horas e quinze minutos, pelo menos) poderia ser utilizado pelos deputados para falar na tribuna sobre assunto de sua livre escolha, por tempo determinado. Os deputados abriram mão de tempo de deliberação e discussão de propostas, para poderem exercitar sua oratória, marcar posicionamento político e homenagear pessoas, sendo que no Estado de São Paulo não havia meio de divulgação semelhante à “Voz do Brasil”, no nível federal. O canal exclusivo de televisão para transmitir os trabalhos da Assembléia somente ficou disponível a partir de 1995, quase quarenta anos depois.

Em 1961, as sessões ordinárias passaram a ser divididas em duas, com duas horas e meia de duração cada: na primeira, havia até uma hora dedicada a votação de proposições que independessem de parecer, e o restante do tempo era dedicado a Expediente, Pequeno Expediente e Explicação Pessoal; e a segunda sessão, com duração de duas horas e meia, prorrogável até seis horas, era exclusivamente dedicada a discussão e votação de proposições que dependessem de parecer. Em 1995 voltou a ocorrer somente uma sessão ordinária por dia. Em 2000, as sessões de segunda-feira e sexta-feira passaram a ser sessões de debates, sem Ordem do Dia.

De 1970 a 1982, a Assembléia poderia entrar em recesso em julho desde que dois terços de seus membros o requeressem e o plenário aprovasse. A partir de 1982, o recesso em julho foi instituído sem necessidade de voto. Porém, a Constituição de 1989 prevê que a sessão não pode ser

interrompida se a Lei de Diretrizes Orçamentárias não tiver sido votada, e que a sessão legislativa não pode ser encerrada sem haver sido votada a Lei Orçamentária para o exercício seguinte e, desde 1998, sem a deliberação sobre as contas prestadas pelo Governador relativas ao exercício anterior. Esta restrição, auto-imposta à Assembléia paulista, a obriga a atuar em assuntos de sua competência exclusiva, ainda que esta manifestação não seja de interesse do Executivo (no caso do julgamento das contas do Governador) ou lhe seja indiferente (caso a lei orçamentária não seja votada, até sua votação são utilizados duodécimos das dotações constantes da lei anterior). Esta restrição no âmbito federal somente se aplica à votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Desde o Império, nenhum deputado poderia deixar a Assembléia durante a sessão. Após 1952, a proibição permaneceu, mas somente poderia ser denunciada a ausência de deputado mediante verificação de presença ou votação nominal durante a Ordem do Dia. Ou seja, qualquer deputado poderia assinar sua presença e ir embora, e, somente se houvesse verificação de presença ou votação nominal, sua falta poderia ser constatada. Apesar de não haver restrição regimental para a solicitação de processo nominal, passou a existir a restrição corporativa: pois significaria denunciar seus pares ausentes.

No período imperial, somente o Presidente da Província poderia convocar a Assembléia extraordinariamente; já na Primeira República, somente ao Congresso paulista competia deliberar sobre a prorrogação de sua sessão ou convocação extraordinária. Em 1935, o Governador do Estado obteve o poder de convocar extraordinariamente a Assembléia, que poderia também se autoconvocar mediante iniciativa da maioria absoluta de seus membros. A partir de 1947, a convocação extraordinária da Assembléia tornou-se iniciativa do Governador, da Mesa Diretora ou dos deputados, mediante requerimento assinado por um terço dos membros da Assembléia. A partir de sua reabertura, em 1970, até 1984, somente o Governador poderia convocar sessão extraordinária ou prorrogar a sessão legislativa. A partir de 1984, a Assembléia poderia se autoconvocar mediante requerimento subscrito por dois terços de seus membros. A Constituição de 1989 rebaixou o limite para maioria absoluta dos membros, e previu casos específicos nos quais o Presidente poderia convocar sessão extraordinária.

Até 1970, as sessões extraordinárias poderiam ser convocadas pelo Presidente, pela maioria dos deputados, e por deliberação da Assembléia, a requerimento de qualquer deputado. A partir de 1970, somente o Presidente e os líderes partidários (estes últimos atuando em conjunto) poderiam convocá-la, e era vedada a convocação de mais de duas sessões extraordinárias entre duas ordinárias (a menos que se tratasse de proposição cujo prazo de deliberação expirasse em cinco dias), bem como a remuneração de mais de

oito sessões extraordinárias por mês. Criou-se um incentivo institucional para restringir a convocação de sessões extraordinárias, o que, aliado à obrigatoriedade de mínimo de horas de discussão (10 para urgência, 15 para prioridade e 20 para tramitação ordinária), inviabilizava a votação de inúmeros projetos no prazo estabelecido. Foi criado um sistema de não deliberação, e aprovação das propostas do Executivo por decurso de prazo, instituto que vigorou de 1965 a 1982.

Atualmente, apesar da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo se considerar em sua 15.^a legislatura, em seu regimento, há dispositivos do Império, da Primeira República e da Assembléia fechada pelo Estado Novo. Porém, as principais características do Regimento em vigor são de 1956, apesar da Constituição ter sido reformada em 1965, 1974, 1980, 1982, 1984 e 1989 e estas mudanças terem repercutido, em maior ou menor grau, no Regimento Interno vigente.

Não se pode creditar a centralidade decisória e os estímulos institucionais à não participação ativa dos deputados no âmbito do parlamento, onde as decisões e as negociações são públicas, ao regime autoritário em vigor no país em 1970, quando da publicação da Resolução n.º 576, de 1970, mas aos próprios deputados que elaboraram e que mantiveram a estrutura criada em 1956, pela Resolução n.º 207.

Em um primeiro momento, pode parecer estranha e extemporânea a reforma regimental ocorrida em 1956. O contexto constitucional estadual e federal não se havia alterado, o número de membros da Assembléia somente cresceu na legislatura seguinte, e o Governador (Jânio da Silva Quadros), era relativamente novo na política estadual, apesar de já haver sido prefeito da Capital e deputado estadual (durante a segunda legislatura). PUTNAM (1996) afirma que o fortalecimento das instituições deve ser medido em décadas, não se restringindo ao momento de elaboração da carta constitucional. Em 1947, um parlamento novo deparou-se com um Executivo forte, com funcionários estáveis. A Assembléia não existiu por aproximadamente dez anos, mas a Administração estadual sim, e neste meio tempo foi criada uma burocracia estável na administração e o raio de atuação estatal foi ampliado. Aos deputados destas primeiras legislaturas competia criar um parlamento e torná-lo atuante.

CAMPELLO DE SOUZA (1976) afirma que tanto a Primeira República quanto o Estado Novo são sistemas elitistas, apesar de se basearem em sistemas diversos: a Primeira República baseava-se na autonomia estadual e na política dos Governadores, e o Estado Novo na unificação mediante a intervenção nos estados e a implantação de uma ampla rede de órgãos burocráticos, ao mesmo tempo em que suspendeu o funcionamento das

organizações partidárias. Na ausência dos canais tradicionais de influência e representação, as oligarquias estaduais foram redirecionadas para um sistema de interventorias e departamentos administrativos que as interligava aos Ministérios e à Presidência da República. A autora afirma ainda que as mudanças político-institucionais iniciadas pela Revolução de 1930 resultaram na criação de uma extensa máquina burocrática não controlada por um legislativo ou qualquer outro organismo de representação da sociedade. Em 1946 não houve o desmantelamento total do Estado Novo, como também não se pode afirmar que tenha havido total continuidade, mas o sistema de predomínio do Executivo, bem como a centralização dos poderes, foram mantidos. O primeiro Governador eleito, em 1947, Ademar de Barros (1947 a 1951 e 1963 a 1966), já havia sido interventor durante o Estado Novo (1938 a 1941). Além de toda a tradição burocrática dos dezessete anos anteriores, o legislativo novato se deparou não só com uma Administração experiente, mas com o Chefe do Poder Executivo também experiente e não acostumado a qualquer contrapeso de poder.

Quando reaberta em 1935, a Assembléia em seu regimento já previa uma centralização de poder nas mãos do seu Presidente: a faculdade de decidir soberanamente sobre as questões de ordem, o que lhe dava grande margem de arbítrio. Na sua nova reabertura, em 1947, mais poderes foram concentrados nas mãos do Presidente e dos líderes partidários, dentre as quais a nomeação, pelo presidente, dos membros das comissões mediante indicação do líder partidário, bem como a triagem de proposições, substituindo a primeira discussão em plenário. A criação do relator especial, em 1951, de livre nomeação do Presidente para manifestar-se em substituição a uma comissão ampliou ainda mais o arbítrio do Presidente da Assembléia.

Em 1956, a reforma do regimento centralizou ainda mais os poderes nas mãos do Presidente da Assembléia, e dos líderes partidários, em detrimento dos deputados e das comissões. Além disso, parte do tempo destinado a deliberação foi transformado em tempo usado pelos deputados para versarem de assuntos de sua livre escolha na tribuna, e as sanções ao não comparecimento dos deputados foram bastante reduzidas, comprometendo a participação ativa da Assembléia no processo de governo estadual. Deve-se salientar que esta reforma praticamente extinguiu as sanções para o não cumprimento do Regimento, transformando-o em mera referência, não regra a ser seguida para a tomada de decisões. Porém, esta reforma foi aprovada pela maioria dos membros da Assembléia.

A hipótese que pode ser levantada para explicar este 'suicídio institucional' cometido em 1956 pelos deputados paulistas é que a Assembléia por quase dez anos tentou, sem sucesso, impor-se como poder autônomo e *locus* das decisões governamentais do estado. Porém, o arranjo institucional

vigente até 1956 apenas onerava os seus membros, pois exigia a presença de seus membros no Palácio Nove de Julho, reduzindo, assim, o tempo de que estes dispunham para atuar onde poderiam conseguir maiores resultados para as suas carreiras políticas, isto é, junto às bases e nos órgãos da administração estadual, e não lhes oferecia espaço para divulgar suas idéias (Pequeno e Grande Expediente e Explicação Pessoal).

A Resolução 576, de 1970, afirma em sua ementa que se dispõe a adequar o Regimento Interno da Assembléia às normas constitucionais vigentes. A Constituição em vigor em 1970 havia sido alterada de acordo com a Constituição federal reformada, ou seja, as alterações ocorridas em 1970 no Regimento Interno não foram determinadas pelos deputados, contrariamente ao que ocorreu em 1956, onde o Regimento foi bastante alterado com relação ao anterior, pela vontade dos deputados membros da Assembléia àquele momento.

Entre 1970 e 1982, a Assembléia era um parlamento de fachada, sem qualquer poder. Porém, muitas das suas restrições eram constitucionais, das quais grande parte foi revogada, e, conseqüentemente, também o foram algumas disposições constantes da Resolução n.º 576, de 1970 (apesar de outras ainda subsistirem sem obrigatoriedade constitucional).

De 1930 a 1970 as atribuições do Poder Legislativo paulista foram se reduzindo. A Constituição de 1989, apesar de ampliar as atribuições do legislativo, acolheu muitas das disposições da Constituição anterior, principalmente no que se refere aos poderes legislativos do Governador, correspondente ao que ocorreu no nível federal, conforme apontado por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999). As principais atribuições adquiridas pela Assembléia paulista, em 1989, referem-se principalmente à sua função fiscalizatória, porém a estrutura decisória interna da Assembléia, que concentra o poder nas mãos da Mesa Diretora, em especial, de seu Presidente, as inviabiliza. A alteração desta estrutura não depende de fatores externos, mas internos ao Legislativo paulista. Porém, dificilmente poderá ser modificada, uma vez que qualquer democratização do sistema decisório depende de parecer da Mesa Diretora que é quem mais tem a perder com qualquer alteração regimental.

O atual sistema decisório da Assembléia inviabiliza a atuação parlamentar nas suas prerrogativas constitucionais. Desde 1956, as principais atividades exercidas pelos deputados estaduais paulistas devem ser desenvolvidas em áreas e formas não previstas na Constituição e no Regimento Interno, portanto em uma arena não pública (ainda que estatal), possivelmente como lobbistas nas agências do Executivo, de forma não

documentada, de difícil quantificação e qualificação, passando a imagem de um parlamento inoperante e fraco, frente aos demais poderes.

Pode-se argumentar que a Mesa Diretora é eleita pelos deputados membros da Assembléia, portanto, quando e se houver vontade política, os deputados poderão eleger uma Mesa disposta a democratizar o sistema decisório da Assembléia. Porém, a Constituição paulista de 1989, a exemplo da Constituição federal de 1988, estabelece que a composição da Mesa Diretora deve observar a proporcionalidade dos partidos com assento na Casa Legislativa. Isto significa que o *locus* da escolha da Mesa Diretora é o partido, não a Casa Legislativa, e, tendo sido escolhido ou indicado pelo partido, abrir mão de poder não traria nenhum benefício político aos partidos ou aos membros da Mesa Diretora.

Respeitadas as suas diferentes atribuições e competências, verifica-se que, comparativamente, o Presidente da República dispõe de maiores poderes legislativos que o Governador do Estado de São Paulo (urgência urgentíssima e medidas provisórias) na atual ordem constitucional, e os deputados paulistas dispõem de maiores prerrogativas de atuação que os deputados federais e senadores (para a fiscalização do Estado). Porém, o legislativo federal é muito mais atuante nas questões de governo que o legislativo estadual paulista, que não está organizado internamente para intervir de forma institucional no sistema político paulista e, portanto, é incapaz de utilizar as suas prerrogativas.

Diferentemente da Câmara de Deputados descrita por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999), na qual os recursos legislativos estão concentrados nas mãos dos membros da Mesa Diretora e dos líderes partidários, na Assembléia paulista, os recursos estão em grande parte nas mãos de seu Presidente, que tem poderes quase absolutistas, uma vez que concentra poderes executivos, legislativos e judiciários dentro da Assembléia.

Muitos dos parlamentares, desde 1956, têm o papel de figurantes na Assembléia, principalmente se não forem membros da Mesa Diretora, Líderes e, em alguns casos, Presidentes de Comissões (as relatorias especiais, bem como a difícil punição pela ausência nas reuniões podem facilmente tornar uma comissão inoperante, a despeito da vontade de seu presidente). O sistema decisório centralizado em vigor solapa toda a representatividade do legislativo paulista e impede que as minorias tenham voz, ainda que tenham conseguido eleger seu representante.

Entretanto, a correspondência entre a centralidade decisória e a preponderância legislativa do Executivo não é automática: há momentos de centralização decisória na Assembléia (1956) sem que os poderes legislativos do Executivo tivessem sido aumentados, e uma redução dos poderes

legislativos do Chefe do Poder Executivo, sem uma descentralização do processo decisório da Assembléia (1989).

WEBER (1974) afirma que o nível do parlamento depende de sua importância em influenciar questões efetivamente importantes e somente em um parlamento ativo pode haver terreno para o crescimento e a ascensão seletiva de líderes genuínos e não meros talentos demagógicos. A supervisão contínua introduzida pelo direito de inquérito parlamentar é pré-condição básica para todas as reformas posteriores que objetivam a ampliação da participação do parlamento no governo, indispensável para fazer do parlamento um centro de recrutamento de líderes. Porém, a demagogia ignorante ou a impotência rotinizada triunfam em um parlamento que não tem acesso aos fatos e cujos líderes nunca são colocados em situações nas quais tenham que mostrar seu valor.

WEBER referia-se à Alemanha de Bismarck, mas se os membros se adaptam ao parlamento e vice-versa (OLSON 1994), os parlamentares causaram um grande dano, em 1956, com a reforma do Regimento Interno da Assembléia paulista, que inviabiliza a influência da maioria dos deputados sobre as questões mais relevantes do Estado, o que os torna jogadores sem poder de veto efetivo, desde então, garantindo a decisibilidade do Estado, apesar da Legislação eleitoral e partidária promover a sua resolutividade.

Um olhar para o passado e a escolha de instituições mais detalhadas (em um nível meso) pode facilitar a compreensão do comportamento dos atores em um dado momento. Restringir-se às instituições macro, no caso do presente estudo, poderia nos levar à conclusão errada, de que haveria diversos atores com poderes de veto no sistema político do Estado de São Paulo, o que não se confirmou e agora sabemos desde quando, 1956, em pleno regime democrático.

Roberta Clemente é mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e Agente Técnico Legislativo no Instituto do Legislativo Paulista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano G.M. *The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil*. Paper apresentado ao 1997 Meeting of the Latin American Studies Association. 1997 (mimeo)
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998a
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O Ultrapresidencialismo Estadual*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998b
- ANDRADE, Regis de Castro. *Presidencialismo e reforma institucional no Brasil*. Lua Nova n.º 24. São Paulo, 1991 pp. 05-26.
- ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986
- CALDEIRA, Jorge, CARVALHO, Flavio de, MARCONDES, Claudio e PAULA, Sérgio Goes de. *Viagem pela História do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- CLEMENTE, Roberta. *A Evolução Histórica das Regras do Jogo Parlamentar em uma Casa Legislativa: O Caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2000.
- DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989
- DA MATTA, Roberto. *A Casa e a Rua*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A, 1991
- FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999 (Didática 1)
- FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. *A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). "Processo de Governo no Município e no Estado". São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Reforma da Previdência e Instituições Políticas*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp. 63-90
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 497 a 525
- HAGGARD, Stephan & McCUBBINS, Matthew. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press. 2001

- HAMILTON, Alexander, James MADISON e JAY, John. *O Federalista*. 1ª Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores XXIX)
- HUBER, John D. *Restrictive Legislative Procedures in France and the United States*. American Political Science Review Vol. 86, No. 3 September 1992, pp. 675 - 687.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997
- MENEGUELLO Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra 1998
- MORGENSTERN, Scott. *Introduction: Toward a model of Latin American Legislatures*. In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito, eds: *The U.S. Models and Latin American Legislatures*. Não publicado. Disponível no site <http://artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html> .
- O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp37 - 62.
- OLIVEIRA, Francisco. *A Crise da Federação: da oligarquia à Globalização*. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Pedro Luiz Barros. *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. – São Paulo: FUNDAP, 1995
- OLSON, David M. *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. Armonk, NY: ME Sharpe Inc.: 1994
- PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SANTOS, Fabiano G. M. *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959 – 1963*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 459 a 496.
- SOARES Gláucio Ary Dillon, 1994. *O Golpe de 1964*. In SOARES, Gláucio Ary e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.) *Vinte e Um Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1994)
- STEPAN, Alfred. *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*. Paper apresentado ao Meeting of the International Political Science Association. 1997 (mimeo).
- THELEN, Katherine. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Review of Political Science, 1999, 2 pp. 369-404.
- WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída (uma contribuição à crítica da política do funcionalismo e da política partidária)*. São Paulo: Abril Cultural, 1974 (Coleção Os Pensadores XXXVII).