

Medindo a Influência da Assembleia Legislativa Paulista na Produção de  
Leis Estadual (2007-2010)

*Working Paper*

Fábio Lacerda M. da Silva

[flmds@usp.br](mailto:flmds@usp.br)

Departamento de Ciência Política  
Universidade de São Paulo

*Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação  
em Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.*

## RESUMO

O tema deste trabalho é o papel das assembleias legislativas na produção de leis estadual. A relação Executivo-Legislativo vem sendo tema privilegiado dos estudos de política comparada. No caso da política estadual brasileira, o debate girou em torno do forte predomínio dos governadores sobre as assembleias. Grosso modo, tal predomínio se traduziria na formação de maiorias governistas *ad hoc* e no baixo grau de participação dos deputados estaduais no processo decisório.

Este trabalho apresenta novas evidências sobre o grau de apoio dos parlamentares ao governo estadual, bem como sobre sua participação na produção de leis. A partir de um estudo de caso da relação entre governo e assembleia no estado de São Paulo, no período 1999-2010, argumenta-se que, tal qual sugerido pela literatura pregressa, o grau de apoio legislativo do governo estadual é consideravelmente alto. Além disso, os parlamentares estaduais apresentam um baixo grau de sucesso na aprovação de suas leis, que são, via de regra, pouco relevantes *vis-à-vis* aquelas produzidas pelo Executivo. Não obstante, a participação parlamentar na produção de leis é baixa mesmo se o indicador utilizado para aferi-la for a modificação – via emendas – das proposições do Executivo.

As evidências apresentadas neste trabalho indicam que, muito embora as suposições da literatura sobre o alto grau de apoio logrado pelo governo e a baixa participação parlamentar estejam corretas, as explicações dadas para tanto podem ter negligenciado variáveis importantes. A hipótese esboçada aqui – e que será testada futuramente – é que a baixa participação parlamentar nos estados se explicaria sobretudo pelo arranjo federativo brasileiro. A alta concentração de competências na União, de um lado, e a obrigação de que a relação entre os poderes estaduais seja simétrica àquela encontrada no nível federal, de outro, impõem aos parlamentares estaduais fortes limitações na produção de leis.

## 1. Introdução

*«A Assembleia Legislativa se tornou apenas um cartório que homologa, que carimba as decisões do Palácio dos Bandeirantes. (...). Aqui, a Assembleia não legisla, não fiscaliza e não representa a população do estado. Diria até que, se um dia a Assembleia desaparecesse, a população nem mesmo sentiria falta.»*

— Deputado Carlos Giannazi (PSOL), setembro de 2011.<sup>1</sup>

Na política comparada, os estudos sobre Legislativos vêm dando ênfase crescente ao papel ativo que parlamentares podem desempenhar, mesmo em uma situação na qual o Executivo é o principal ator na produção de leis. Sendo tal situação mais comum nas democracias européias do que nos Estados Unidos, foi no velho continente que esses estudos mais se desenvolveram. Boa parte desses trabalhos responderam, de modo mais ou menos explícito, à tese do «declínio dos parlamentos».<sup>2</sup>

Embora, na maior parte das democracias, o Executivo seja o principal ator legislativo, a tese do «declínio dos parlamentos» impulsionou uma busca por outros indicadores da atividade parlamentar que não a simples contagem de projetos de lei aprovados.<sup>3</sup> A maior parte dos trabalhos recentes que têm como objetivo medir a influência do Legislativo se focou na análise das emendas parlamentares. A modificação das proposições do Executivo por meio de emendas foi examinada na *Assemblée Nationale* francesa (KERROUCHE, 2006), no Parlamento Escocês (SHEPHARD; CAIRNEY, 2005) e, sobretudo, no Parlamento Europeu (KREPPEL, 2002, 1999; TSEBELIS; KALANDRAKIS, 1999). Outros, ainda, não se limitaram a tentar avaliar o impacto dos parlamentos, mas desenvolveram teorias sobre como a modificação das proposições do Executivo via emendas é um dos principais meios pelos quais partidos integrantes de coalizões de governo podem fiscalizar seus parceiros (MARTIN; VANBERG, 2011; 2005). Recentemente, alguns autores trouxeram esse debate para o

---

<sup>1</sup> Entrevista concedida ao autor.

<sup>2</sup> Para mais informações sobre a tese do declínio dos parlamentos, ver ELGIE *et al.*, 2006.

<sup>3</sup> Uma boa revisão dessa literatura se encontra em Russell e Benton (2009).

caso do Congresso brasileiro (FREITAS, 2010; CRUZ, 2009). As evidências apresentadas por esses trabalhos sugerem que as emendas parlamentares são, talvez, o principal indicador para uma avaliação mais adequada da influência dos parlamentares. Cabe ressaltar que, sem diminuir a importância da contagem de emendas aprovadas, os trabalhos que mais avançaram no campo foram aqueles que aliaram à análise quantitativa uma abordagem qualitativa, classificando as emendas aprovadas pelo seu grau de impacto.

Este capítulo apresenta um estudo de caso sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no estado de São Paulo. Apesar das evidências encontradas pelos estudos acima, os achados deste trabalho apontam para uma conclusão oposta. O exame das emendas dos parlamentares às proposições de autoria do Executivo estadual revelou um nível de participação na produção de leis significativamente baixo, reforçando as principais hipóteses da literatura segundo as quais a participação das assembleias no processo decisório seria quase nula (ABRÚCIO, 1998; ABRÚCIO *et al.*, 2001). As evidências apresentadas aqui indicam também que os estudos progressos sobre a política estadual brasileira podem ter negligenciado uma variável explicativa importante para a baixa participação parlamentar: o arranjo federativo brasileiro. Embora a organização interna das assembleias estaduais determine em alguma medida o baixo nível de modificação das proposições do Executivo, a concentração de competências na União e a obrigação dos estados de replicar a relação entre os três poderes existente no nível federal, ambas especificadas na Constituição Federal de 1988, podem ser tão ou mais decisivas. A fraqueza dos parlamentares estaduais estaria determinada pelo fato de que a única legislação relevante que os estados brasileiros podem produzir é a de caráter administrativo, isto é, leis relativas à gestão da máquina pública; e é essa legislação, justamente, de iniciativa exclusiva do Executivo.

Este capítulo contém uma análise de todas as 2100 emendas parlamentares apresentadas às proposições do Executivo aprovadas entre 2007-2010, desconsiderados projetos de lei orçamentários, e uma análise qualitativa das 118 emendas aprovadas, classificadas em uma escala de quatro níveis de significância. O texto está dividido em cinco partes. Na segunda seção, é examinada brevemente a produção de leis em São Paulo. Na terceira seção, são examinadas as emendas dos parlamentares aos projetos de iniciativa do Executivo. Na quarta, é feita uma análise qualitativa das emendas. Por fim, a quinta seção conclui e relaciona os achados do trabalho à literatura.

## 2. O Executivo como principal ator legislativo na esfera estadual

A dinâmica legislativa estadual brasileira se diferencia consideravelmente daquela encontrada no nível federal. Uma comparação entre os dois níveis com base nas taxas de sucesso e dominância, indicadores comumente usados pela literatura para aferir o desempenho de instituições políticas, revelará algumas diferenças.<sup>4</sup> Em primeiro lugar, a dominância do Executivo é muito maior no âmbito federal do que no estadual. Enquanto no primeiro ela atinge uma média de pouco mais de 80%, no segundo ela é inferior a 30%. Em segundo lugar, a taxa de sucesso dos legislativos estaduais é da ordem de 40%, muito superior, portanto, à do seu par federal, que beira o 1% (TOMIO; RICCI, 2012). No que se refere ao sucesso do Executivo, os dois níveis apresentam taxas semelhantes.

O caso paulista se distancia dos demais pelos baixos níveis de participação do Legislativo na produção de leis. A Tabela 1, abaixo, revela o número de proposições de autoria dos dois poderes apresentadas e aprovadas durante o período 1999-2010<sup>5</sup>. Na primeira legislatura analisada, 1999-2002, o Executivo apresentou 246 proposições e aprovou 186, o que lhe dá um percentual de sucesso de 75,6%.<sup>6</sup> A segunda legislatura, 2003-2006, revela números muito semelhantes aos da primeira. O Executivo apresentou 241 proposições, das quais 182 foram aprovadas. Com isso, sua taxa de sucesso foi de 75,5%. Na terceira legislatura, 2007-2010, o número de proposições apresentadas foi de 228, sendo que 203 foram aprovadas. O percentual de sucesso foi de 89%.

Tabela 1. Proposições apresentadas e aprovadas (1999-2010).

		1999-2002	2003-2006	2007-2010
Executivo	Apresentadas	246	241	228
	Aprovadas	186 (75,6%)	182 (75,5%)	203 (89,0%)
Legislativo	Apresentadas	3373	3912	4756
	Aprovadas	834 (24,7%)	1122 (28,7%)	654 (13,8%)

Fonte: Banco de dados legislativos das Assembleias Estaduais.

<sup>4</sup> A taxa de dominância é calculada como o número de projetos de um poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) transformados em lei sobre o número total de projetos transformados em lei. Ela mede, portanto, a dominância de um dos poderes relativamente aos outros dois. A taxa de sucesso, por sua vez, é calculada como o número de projetos aprovados sobre o número de apresentados, e mede o sucesso que um dos poderes tem na aprovação de suas proposições.

<sup>5</sup> São considerados projetos de lei (PLs), projetos de lei complementar (PLCs) e propostas de emenda à constituição (PECs).

<sup>6</sup> Foram consideradas aprovadas apenas aquelas proposições que se tornaram lei antes do fim das legislaturas.

No que se refere ao poder Legislativo, os números são maiores – algo previsível, dado que a assembleia paulista é constituída por 94 deputados –, mas a taxa de sucesso é bem inferior. Na primeira legislatura em análise, das 3373 proposições apresentadas pelos parlamentares, 834 foram aprovadas, o que representa um percentual de sucesso de 24,7%. Na segunda legislatura, 2003-2006, 3912 proposições foram apresentadas e 1122 aprovadas, configurando um sucesso de 28,7%. Por fim, na última legislatura, 2007-2010, os parlamentares apresentaram 4756 proposições, mas apenas 654 foram aprovadas, de modo que a taxa de sucesso foi de 13,8%.

Ao longo do período analisado, percebe-se que as proposições do Executivo apresentam um alto percentual de sucesso, tendo uma média de 80,0%. Em contrapartida, o sucesso das proposições do Legislativo é muito menor, e sua média para o período é de 22,4%<sup>7</sup>. No que se refere ao número absoluto de proposições aprovadas, é visível um predomínio do Legislativo, que aprova um número de proposições muito superior ao do outro poder. No entanto, a dominância do Legislativo deve ser vista com cautela. Como será detalhado adiante, as diferentes prerrogativas dos dois poderes fazem com que eles produzam tipos distintos de leis.

A Tabela 2 apresenta as proposições de autoria de Executivo e Legislativo aprovadas e divididas em três categorias. A primeira se refere a projetos de homenagens, datas comemorativas, denominação de órgãos públicos e declarações de utilidade pública. A segunda se refere a projetos que definem ou especificam políticas públicas. A terceira trata de projetos administrativos e orçamentários. A maior parte da produção legislativa relevante se concentra na segunda e terceira categorias, isto é, proposições de políticas públicas, administrativas e orçamentárias. Por outro lado, proposições relativas a homenagens, datas e declarações de utilidade pública seriam menos relevantes, tendo um cunho particularista (TOMIO, RICCI; 2010).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Trata-se de uma média inferior também aos 40% encontrados por Tomio e Ricci (2010) para os 17 estados que pesquisaram.

<sup>8</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre o conteúdo e classificação de projetos de lei, ver Ricci (2002).

Tabela 2. Conteúdo das proposições aprovadas (1999-2010).

		1999-2002	2003-2006	2007-2010	Média
Executivo	Homenagens, datas, denominações, declarações	2,3%	2,0%	0,0%	1,4%
	Políticas públicas	13,3%	6,0%	1,5%	6,9%
	Administrativos e orçamentários	84,4%	92,0%	98,5%	91,6%
Legislativo	Homenagens, datas, denominações, declarações	79,1%	88,6%	93,0%	86,9%
	Políticas públicas	15,4%	8,7%	5,0%	9,7%
	Administrativos e orçamentários	5,5%	2,7%	2,0%	3,4%

Fonte: Banco de dados legislativos das Assembleias Estaduais.

Embora a maior parte das leis produzidas em São Paulo – em números absolutos – seja proveniente do poder Legislativo, a Tabela 2 revela que é o Executivo o maior responsável por leis administrativas e orçamentárias, produzindo, em média, 91,6% de leis desse tipo no período considerado. O percentual médio de leis referentes a políticas públicas produzido pelo Executivo é de 6,9%, e apenas 1,4% das leis deste poder se referem à homenagens, datas comemorativas, denominação de órgãos públicos e declarações de utilidade pública. Como se vê, a produção de leis do Legislativo segue um padrão oposto. Um ínfimo percentual de leis produzido pelos parlamentares se refere a leis administrativas e orçamentárias. Note-se que a maioria das leis oriundas do Legislativo enquadradas nessa categoria são de autoria da Mesa Diretora da assembleia, sendo que muitas se referem à revalorização de vencimentos dos funcionários da própria assembleia. Um percentual um pouco maior de leis, mas ainda assim pouco significativo, diz respeito a políticas públicas: 9,7%. A grande maioria das leis aprovadas pelos parlamentares se enquadra na primeira categoria, de homenagens, datas e declarações de utilidade pública.

A razão pela qual a maior parte da legislação considerada relevante é de autoria do poder Executivo é que, primeiro, o nível estadual tem poucas competências na federação brasileira, e, segundo, as prerrogativas do poder Legislativo estadual são muito inferiores às do Executivo. O nível estadual foi esvaziado na federação brasileira, tendo apenas algum poder residual e podendo legislar apenas sobre assuntos que não foram expressamente delegados ao nível federal ou municipal. Não obstante, os governadores brasileiros têm a prerrogativa de iniciar legislação em matéria

orçamentária e administrativa. É o governador quem determina o orçamento anual, e é ele também o chefe da administração pública do estado, cabendo-lhe a nomeação e remoção de todos os seus empregados, salvo especificação contrária da Constituição (SILVA; BARRIENTOS, 2011). No que se refere aos poderes proativos, ressalte-se que, com a exceção do Acre, em todos os estados brasileiros o governador pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Em 21 estados, o governador tem recurso a leis delegadas e em seis pode dispor de medidas provisórias (IDEM).<sup>9</sup> O quadro esboçado aqui, a saber, de um nível federativo esvaziado, cujos poderes *vis-à-vis* o governo federal são apenas residuais e no qual o poder Executivo goza de fortes prerrogativas constitucionais e regimentais, torna compreensível seu predomínio sobre as assembleias e o baixo grau de participação dos parlamentares no processo decisório.

### **3. As emendas dos deputados estaduais paulistas às proposições do Executivo (2007-2010)**

O exame de três legislaturas paulistas revelou ser o Executivo o principal ator na produção de leis. Seu sucesso e domínio sobre as matérias de caráter administrativo, orçamentário e de políticas públicas justifica, portanto, que a análise empreendida se foque nas proposições de sua autoria. Nesta seção, selecionamos uma legislatura específica (2007-2010) para aferir a participação dos parlamentares na produção legislativa por meio de emendas. O exame das emendas do Legislativo feito a seguir desconsiderará projetos de lei de orçamento, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais. A razão é de duas ordens. Em primeiro lugar, os dados relativos à execução de emendas parlamentares ao orçamento são de difícil obtenção. Em segundo lugar, a despeito de sua importância inegável, essas proposições recebem um número muito alto de emendas, e a lógica que rege sua aprovação é distinta da dos demais projetos.<sup>10</sup>

Esta seção examina as 2100 emendas parlamentares apresentadas às proposições do Executivo aprovadas entre 2007 e 2010. Como se verá, o percentual de emendas aprovadas é consideravelmente baixo. De modo a determinar se o baixo percentual se explicaria por algum viés partidário, as emendas são apresentadas discriminadas por partidos e por governo e oposição. Em seguida, considera-se também o tamanho da

---

<sup>9</sup> Em que pesem os poderes proativos citados, os governadores não fazem uso deles com frequência. Desde a redemocratização, «dezesseis dos vinte e um estados com previsão de LD [lei delegada] não editaram nenhuma lei desse tipo» (TOMIO, 2012: 9); no que se refere às medidas provisórias, dos seis estados que possuem tal prerrogativa, não houve edição de nenhuma MP no Piauí, apenas cinco no Acre, e, em Tocantins, o histórico de uso delas é declinante (IDEM).

<sup>10</sup> Tome-se, como exemplo, o Projeto de Lei 368 de 2007, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008. O referido projeto recebeu mais de 760 emendas.

bancada no sucesso dos parlamentares. Depois, tomamos as proposições, e não mais as emendas, como unidade de análise. Por fim, são apresentados os números de emendas por proposições, de modo a enfatizar o baixo número relativo de emendas apresentadas.

A Tabela 3 mostra o número total de emendas apresentadas e aprovadas durante a 16ª legislatura da ALESP (2007-2010). Essas emendas foram apresentadas às 194 proposições do Executivo aprovadas no período – ou seja, ao total de proposições aprovadas do Executivo (203), mas desconsiderados os nove projetos de lei relativos a orçamentos, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais. Como se vê, de um total de 2100 emendas, apenas 118 foram aprovadas, ou seja, um percentual de 5,6%. Segundo revela a Tabela 3, a esmagadora maioria dessas emendas foi apresentada durante o período de pauta.

Tabela 3. Emendas apresentadas e aprovadas por comissão, pauta ou plenário.

	Apresentadas (%)	Aprovadas
Comissão	71 (3,4%)	32
Pauta	1890 (90,0%)	60
Plenário	139 (6,6%)	26
Total	2100 (100,0%)	118

Fonte: ALESP.

No entanto, a despeito da diferença expressiva entre a proporção de emendas aprovadas e o local de apresentação (pauta, comissão e plenário), essa diferença deve ser vista com cautela. Cabe observar que as emendas de pauta são apresentadas sem coordenação entre os parlamentares. É claro que grupos podem se reunir para apresentar uma emenda em conjunto, mas não existe uma coordenação geral. Por isso, algumas emendas se repetem e outras são literalmente iguais, ainda que apresentadas por parlamentares diferentes. Ressalte-se também que, no período entre 2007 e 2010, de todas as proposições do Executivo que receberam emendas, *apenas uma não tramitou em regime de urgência*. A urgência é, pois, a regra, o que significa que os parlamentares têm apenas três sessões para apresentarem suas emendas.

Muitas das emendas de comissões são, na verdade, subemendas a uma ou mais emendas originalmente apresentadas durante o período de pauta. De modo semelhante, as emendas apresentadas em plenário são todas de tipo aglutinativo, ou seja, resultam da fusão de uma ou mais emendas apresentadas anteriormente. Para avaliar em que medida as subemendas de comissões e as emendas aglutinativas de plenário mantêm o conteúdo original da emenda de pauta proposta pelo parlamentar, seria necessário uma leitura pormenorizada de todas elas, esforço que vai além do escopo deste trabalho. Para o

propósito do argumento apresentado, basta observar que, possivelmente, algumas subemendas de comissões e emendas aglutinativas de plenário modificaram o texto das emendas de pauta originais, sem, porém, distorcer-lhes a intenção dos autores. Por conseguinte, é possível que o número total de 118 emendas aprovadas, apresentado na Tabela 3, seja ligeiramente subestimado.<sup>11</sup>

O maior interesse da Tabela 3 reside no fato de ela explicitar o papel de pouco destaque desempenhado pelas comissões permanentes da assembleia: do total de 118 emendas aprovadas, apenas 27,1% delas partiram de comissões. Embora os estudos sobre o Congresso americano tenham destacado a enorme importância do sistema de comissões na atuação dos congressistas, sabe-se que as comissões no Brasil não têm o mesmo peso. Como afirmam Lemos e Ricci (2004), há um consenso no debate sobre as comissões brasileiras quanto ao seu papel secundário. Isso se deve principalmente aos poderes de agenda do Executivo e aos poderes formais limitados das comissões, ao menos quando comparados ao de outras democracias.<sup>12</sup>

Esses números reforçam a hipótese de que a participação dos parlamentares na produção de leis é bastante baixo, dado que seu percentual de aprovação de emendas é de apenas 5,6%. Contudo, antes de validar esta afirmação, a questão deve ser melhor definida. O simples percentual de aprovação de emendas pode não ser um indicador adequado para medir a participação dos parlamentares na produção de leis. Isso porque, se é claro que tal participação deve ser mais alta do que se supõe que seja, é claro também que a participação não deve ser igual entre todos os partidos com representação no Legislativo. Parece normativamente desejável que a participação dos parlamentares governistas na produção de leis seja alta, o mesmo não valendo para os oposicionistas. Uma estrutura institucional na qual a oposição tivesse o mesmo poder de participação legislativa que a situação seria provavelmente indesejável. Ainda que a formação de governos democráticos se dê por diferentes meios e em diferentes arranjos

---

<sup>11</sup> Tome-se, como exemplo, o PLC 20/2008, que dispõe sobre o gozo de licença-prêmio no âmbito da administração pública, das autarquias e dos três poderes do estado. Durante sua tramitação, este projeto recebeu um total de 42 emendas. Ao fim e ao cabo, apenas as três subemendas da comissão foram aprovadas, tendo o restante, pelos critérios aqui adotados, sido rejeitado. No entanto, as três subemendas são, na verdade, a fusão de um total de nove emendas apresentadas durante o período de pauta. Dada a impossibilidade de analisar as diferenças entre as subemendas e as emendas originais, o critério adotado foi considerar aprovadas apenas as três subemendas, e não as nove mencionadas. É provável que algumas delas tenham sido fundidas às subemendas de forma tal que a intenção original dos autores tenha sido preservada, o que permitiria afirmar que, ainda que com redação diferente, foram aprovadas.

<sup>12</sup> O poder de agenda dos presidentes latinoamericanos apresenta grande variação (ALEMÁN, 2006). Isso explica porque, a despeito do aumento crescente no número de estudos sobre o Congresso brasileiro, o sistema de comissões desperte pouco interesse nos pesquisadores; no *Congreso* argentino, por outro lado, as comissões possuem mais poderes *vis-à-vis* o presidente, tornando-se, pois, um objeto de estudo mais relevante. Ver, por exemplo, Calvo e Sagarzazu (2010).

institucionais, é certo que, para citar o ex-Primeiro-Ministro português José Sócrates, «quem governa é o governo»<sup>13</sup>. A influência direta da oposição na produção de leis será sempre limitada, embora o grau dessa influência possa variar entre diferentes democracias.<sup>14</sup> Assim, poderia ser objetado que, a despeito do baixíssimo percentual de aprovação de emendas, um juízo adequado sobre ele deveria levar em conta a distinção entre governo e oposição.

É preciso, pois, estabelecer uma diferença entre a participação legislativa do governo e aquela da oposição. Para isso, é preciso identificar quais são os partidos com representação no Legislativo a compor o governo. Porém, no plano estadual brasileiro, a tarefa não é tão simples como pode parecer à primeira vista.

No plano nacional, o compromisso público de um partido de receber um ministério para fazer parte da coalizão de governo é fato assaz comum. Oferecer a um partido um ministério e convidá-lo a participar da coalizão é uma das maneiras pelas quais o Executivo é capaz de obter apoio dos parlamentares no plenário, visto que, ao ingressar na coalizão, aquele partido se compromete a apoiar o governo. Decerto existem outras maneiras de fazê-lo, tais como a oferta de cargos de segundo e terceiro escalão, a liberação de emendas aos parlamentares e até mesmo o uso de meios ilícitos para «comprar» votos. No entanto, a despeito dessas possibilidades, a grande maioria dos governos brasileiros no plano nacional, desde a redemocratização, constituiu-se de coalizões majoritárias, isto é, o governo distribuiu ministérios a partidos em troca de apoio até formar uma base suficientemente ampla para, em tese, ter maioria no parlamento. Na verdade, a democracia brasileira teve apenas três experiências de governos minoritários: o governo Collor, entre 1990 e 1992; o último ano do segundo governo FHC, entre março e dezembro de 2002; e o primeiro ano do primeiro governo Lula, de janeiro de 2003 a janeiro de 2004 (FIGUEIREDO, 2007).

Ocorre que o mesmo não se dá no nível estadual. Os governadores brasileiros não constroem grandes coalizões de governo, limitando-se, na maior parte das vezes, a distribuir secretarias a seus aliados eleitorais, talvez como pagamento de dívidas de campanha (PEREIRA, 2004). A Tabela 4, abaixo, classifica os secretários estaduais brasileiros em quatro categorias. A primeira é a de secretários políticos, isto é, aqueles

---

<sup>13</sup> «Sócrates: ‘Espero que o Parlamento perceba que quem governa é o governo’», *Jornal de Negócios*, 27 de novembro de 2009.

[http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/soacutecrates\\_quotespero\\_que\\_o\\_parlamento\\_perceba\\_que\\_quem\\_governa\\_eacute\\_o\\_governoquot.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/soacutecrates_quotespero_que_o_parlamento_perceba_que_quem_governa_eacute_o_governoquot.html). Acessado pela última vez em 01/04/13.

<sup>14</sup> A literatura sobre formação de coalizões em governos parlamentaristas suscitou a hipótese de que a possibilidade de participação da oposição na produção legislativa pode determinar se um partido opta por participar do governo ou não (STROM, 1990). Porém, ela não foi corroborada por estudos recentes (MARTIN; VANBERG, 2011). Seja como for, ainda não há na literatura neoinstitucionalista um padrão claro sobre qual deveria ser o grau de participação da oposição na produção legislativa.

que exerceram ou se candidataram a cargos eletivos antes de tomar posse como secretários – incluindo os que foram eleitos junto com o governador. A segunda categoria é a de técnicos, aqueles cuja biografia não revela a ocupação de cargos eletivos. A terceira se refere ao grupo pessoal do governador, isto é, parentes, amigos e membros de seu *staff*. Por fim, a quarta categoria abriga secretários cuja biografia revela importante atuação na sociedade civil, como sindicatos e associações profissionais. A análise cobre o início de três legislaturas (1991, 1995 e 1999) e 13 estados, dando um total de 39 observações.<sup>15</sup>

Tabela 4. Proporção média dos tipos de secretários estaduais (em três legislaturas e 13 estados)

	Político	Técnico	Grupo Pessoal	Soc. Civil
Média	40%	47%	7%	2%

Fonte: Pereira (2004)

Como se pode ver, na média, a categoria que apresenta o maior número de secretários é a dos técnicos, com 47%, seguida da dos políticos, com 40%. As duas categorias restantes apresentam médias muito baixas. Porém, dos 40% de secretários políticos, isto é, cuja vinculação a um partido é evidente, a grande maioria representa o partido do próprio governador ou partidos aliados seus na eleição. Das 39 observações da tabela acima, apenas 17 apresentam alguma porcentagem de secretários políticos que não faziam parte da coligação eleitoral do governador. Ainda assim, nesses 17 casos, a porcentagem de secretários pertencentes a outros partidos que não os da coligação é muito baixa (IDEM).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> As unidades analisadas são Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

<sup>16</sup> É preciso fazer a ressalva de que Pereira (2004) restringiu sua pesquisa às secretarias, deixando de lado o exame da distribuição de cargos em empresas estatais, autarquias e fundações. Ora, sendo o governador o chefe da administração estadual, é de se supor que, para atrair partidos à base aliada, não ofereça apenas secretarias, senão também cargos administrativos de relevo. A oferta de cargos de empresas estatais também é uma forma de se obter apoio de partidos «independentes» ou da oposição, sobretudo em estados ricos. São Paulo, por exemplo, possui mais de 15 empresas estatais. Embora sua identificação seja mais difícil do que a da oferta de uma secretaria, é de se supor que os governadores usem tal recurso para obter apoio, como o fez, por exemplo, o governador Alckmin em maio de 2011, ao oferecer a presidência da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) ao PP («Alckmin chama PP de Maluf para comandar CDHU», *O Estado de S. Paulo*, 14 de maio de 2011). No caso da legislatura em questão (2007-2010), o PPS foi considerado parte da coalizão formal pelo fato de ter indicado um representante para os cargos de Secretário-Adjunto de Habitação e de Presidente da CDH, ambos ocupados por Ulrich Hoffmann durante todo o período. Essa informação foi confirmada por funcionários do diretório estadual do PPS em 25 de outubro de 2012.

No caso de São Paulo, embora tenha havido duas mudanças na coalizão, o governo Serra se manteve minoritário durante quase todo o período (2007-2010)<sup>17</sup>. A primeira coalizão, formada por PSDB, DEM, PTB e PPS, foi minoritária, oscilando entre 44 e 46 parlamentares. Em junho de 2009, o PV aderiu à base do governo, ao receber a secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Com isso, a coalizão governista atingiu o número de 50 parlamentares. No entanto, em abril de 2010, a coalizão ganhou a participação do PMDB e perdeu a do PTB e PV, fazendo com que ela diminuísse para 43 parlamentares. Sendo a Assembleia paulista composta por 94 cadeiras, a maioria seria obtida com 48 parlamentares.

Tabela 5. Coalizões estaduais de São Paulo (2007-2010).

	Partidos	Período	Cadeiras
1ª Coalizão	PSDB – DEM – PTB – PPS	01/2007 a 05/2009	44-46
2ª Coalizão	PSDB – DEM – PTB – PPS – PV	06/2009 a 04/2010	50
3ª Coalizão	PSDB – DEM – PPS – PMDB	05/2010 a 12/2010	43

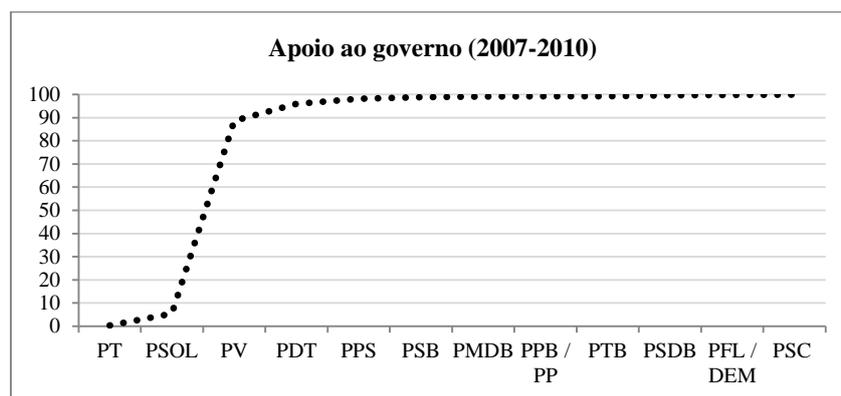
Fonte: elaboração própria.<sup>18</sup>

Embora a coalizão de governo no período analisado tenha sido quase sempre minoritária, a coalizão legislativa foi, desde o início, largamente majoritária. Em verdade, uma análise atenta das votações nominais do período revela que os únicos partidos a votar sistematicamente contra o governo foram PT e PSOL, como se pode ver no Gráfico 1, abaixo. Todos os demais partidos, fossem ou não integrantes da coalizão formal, apresentaram um índice de apoio ao governo superior a 90%. Note-se que, para o gráfico abaixo, foram excluídas as votações que apresentaram menos de 10% de discordância. Não obstante, foram considerados votos favoráveis ao governo apenas aqueles que votaram exatamente como o líder do governo.

<sup>17</sup> Em abril de 2010, Serra renunciou ao governo do estado para concorrer à presidência da República. Seu vice, Alberto Goldman (PSDB), assumiu o governo.

<sup>18</sup> A confirmação de alguns dados só foi possível com a ajuda de Ana Paula Massonetto, a quem devo um agradecimento especial. Para mais informações sobre o secretariado paulista, ver Abrúcio e Massonetto (2012).

Gráfico 1. Apoio ao governo paulista\*



Fonte: ALESP.

\* N = 143 votações.

Assim, para estabelecer a diferença entre a participação dos parlamentares do governo e a da oposição na produção de leis, o governo será definido como a coalizão formal, isto é, como os partidos que, no momento, detinham secretarias estaduais, e a oposição será entendida como PT e PSOL. Os demais partidos, embora não integrem formalmente o governo, fazem parte, porém, da coalizão legislativa.

Uma primeira questão a se analisar é quantas emendas, do total de 2100 do período, foram apresentadas por partidos pertencentes ao governo e quantas o foram pela oposição. Afinal, a expectativa em relação a elas é diferente. Presume-se que nem todas as emendas da oposição sejam apresentadas com o objetivo de serem aprovadas. Em muitas situações, por exemplo, pode ser interessante aos parlamentares da oposição propor emendas – não necessariamente exequíveis – que aumentem gastos com pessoal ou benefícios sociais, criando, ao mesmo tempo, uma imagem positiva para seu eleitorado e um «ônus» ao governo.<sup>19</sup> Não obstante, como já foi dito, é teoricamente razoável supor que o governo tenha um número bem maior de emendas aprovado do

---

<sup>19</sup> Um bom exemplo é o PLC 8/2010, que dispõe sobre os vencimentos e salários do quadro do magistério do estado. Embora o projeto do Executivo contemplasse uma revalorização dos salários do magistério, ela era inferior àquela desejada pelas entidades representantes da categoria. O projeto recebeu cinco emendas, quatro de autoria do PT e uma do PSOL. Nenhuma delas foi aprovada. Pode-se ler, na emenda de autoria do deputado Carlos Giannazi (PSOL), que propõe aumentar a revalorização, a seguinte justificativa: «A política estabelecida pelos sucessivos governos do partido do atual governador tem se caracterizado pela oferta de migalhas, mascaradas como gratificações e bônus, cujo objetivo é declaradamente diminuir os gastos com o funcionalismo, em particular com os educadores. (...) Mesmo considerando que essa iniciativa, de acabar com a mísera Gratificação por Atividade do Magistério, atende a uma das reivindicações da categoria, ela apresenta-se de forma tão descompromissada que chega a ser ofensiva ao brio da categoria.» Percebe-se, pois, o tom panfletário do discurso, possivelmente endereçado aos sindicatos. Ao votar contra a emenda, o governo arca com o custo de desagradar as entidades de classe, ainda que a emenda proposta seja flagrantemente inconstitucional.

que a oposição, embora a escassez de estudos sobre oposições legislativas impossibilite um juízo sobre o nível de participação adequado delas na produção de leis<sup>20</sup>.

A discriminação entre as emendas apresentadas pelo governo e as apresentadas pela oposição traz consigo uma dificuldade. As emendas são assinadas por parlamentares individuais, e não por partidos. Ainda que esses parlamentares possam ser os próprios líderes partidários, muitas vezes esse não é o caso. Como, então, saber se aquele parlamentar está agindo como um representante do seu partido ou se, ao contrário, trata-se de uma ação individual, talvez feita até mesmo à revelia do partido? Este é um problema comum em estudos sobre instituições legislativas, sendo relevante não apenas para a análise de emendas, mas também para projetos de lei de autoria dos parlamentares (MATTSON, 1995). Não há como enfrentar diretamente esta dificuldade. No entanto, um exame das votações nominais e de algumas atas de sessões da legislatura permite supor que, sendo a disciplina partidária a norma, a maioria das emendas apresentadas pelos parlamentares representa os interesses dos seus partidos, ou, no mínimo, é-lhes indiferente. Um parlamentar que apresentasse emendas repetidamente contrárias aos interesses de seu partido acabaria por ser expulso.<sup>21</sup>

Não obstante, a dificuldade mencionada tem ainda outra implicação. Suponha-se que três parlamentares de distintos partidos, A, B e C, assinaram em conjunto uma emenda. Suponha-se, também, que o partido A seja da coalizão de governo e que B e C sejam da oposição. Esta situação poderia ser indicativa de que o parlamentar do partido A agiu à revelia do seu partido, de vez que assinou uma emenda com parlamentares oposicionistas. Como resolver esse problema?

Antes de tudo, é preciso observar que, das 2100 emendas apresentadas no período, 1959 foram assinadas por um ou mais parlamentares de um mesmo partido. Portanto, trata-se de um problema que diz respeito a um percentual muito pequeno do total de emendas. Porém, trabalhar apenas com as 1959 cuja autoria é de apenas um partido poderia deixar de lado, justamente, um conjunto importante de emendas. Isso porque, talvez, sejam justamente as emendas assinadas por vários partidos aquelas com uma maior taxa de sucesso. Negligenciá-las poderia enviesar o número de emendas aprovadas para baixo. Para contornar esses problemas nos Gráficos 1 e 2, optou-se por considerar como emendas de autoria de dado partido todas aquelas que tenham sido

---

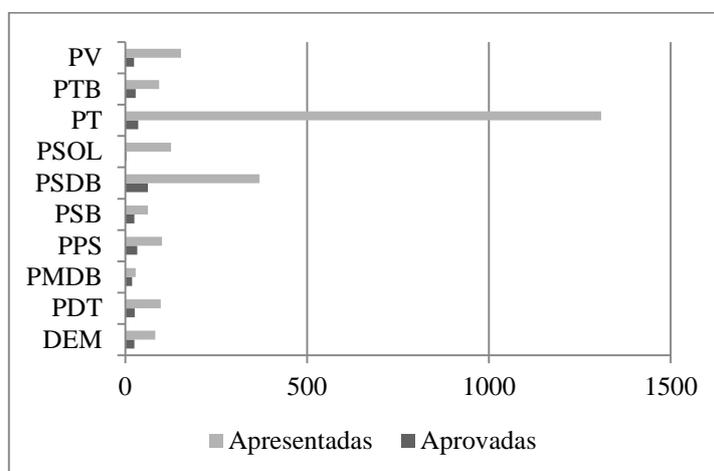
<sup>20</sup> Apesar da existência de um interesse público sobre o papel das oposições na maioria das democracias liberais, tanto do ponto de vista empírico quanto normativo, tal interesse não se traduziu na literatura da política comparada (HELMS, 2004).

<sup>21</sup> É o caso do deputado Major Olímpio Gomes (PV/PDT). Embora seu partido tenha feito parte da coalizão legislativa de governo, Olímpio Gomes se posicionou sempre e de maneira sistemática contra o governo. Com a entrada do PV na coalizão, Olímpio Gomes deixou o partido e, em setembro de 2009, foi aceito no PDT.

assinadas por ao menos um parlamentar do partido, ainda que outros parlamentares de outros partidos a tenham assinado também. Com isso, todas as emendas assinadas por ao menos um parlamentar do partido entram na conta desse partido, seja para o total de apresentadas, seja para o total de aprovadas.

A partir do Gráfico 1, pode-se ver o número de emendas apresentadas e aprovadas pelos partidos com representação na ALESP.<sup>22</sup> Salta aos olhos a grande diferença entre o número de emendas apresentadas pelo PT, 1309, e os números dos outros partidos. É digno de nota, também, que o PSOL, o outro partido oposicionista, tenha apresentado 126 emendas. Embora tal número não se destaque entre os demais, é preciso ter em mente que, durante toda a legislatura, a bancada do PSOL foi de dois parlamentares, a menor bancada de todos os partidos representados no Gráfico. Dado o tamanho diminuto da bancada, 126 emendas é um número considerável. O PSDB, partido do chefe do Executivo, apresentou 369; DEM, PTB, PPS, PV e PMDB, que integraram a coalizão durante todo ou parte do período, apresentaram 83, 93, 101, 153 e 29 emendas, respectivamente. Percebe-se, assim, que o número de emendas apresentado pelos partidos da oposição é bem maior do que o número de emendas do governo.

Gráfico 1. Emendas apresentadas por partido.



Fonte: ALESP.

No que se refere às emendas aprovadas, os números absolutos variam bem menos. Dos partidos representados no Gráfico, aquele com o menor número de emendas aprovadas foi o PSOL, com apenas três. O outro partido da oposição, o PT, teve 36 emendas aprovadas, o que o coloca como o segundo partido com a maior aprovação de emendas – em termos absolutos, é claro. DEM, PTB, PPS, PV e PMDB tiveram,

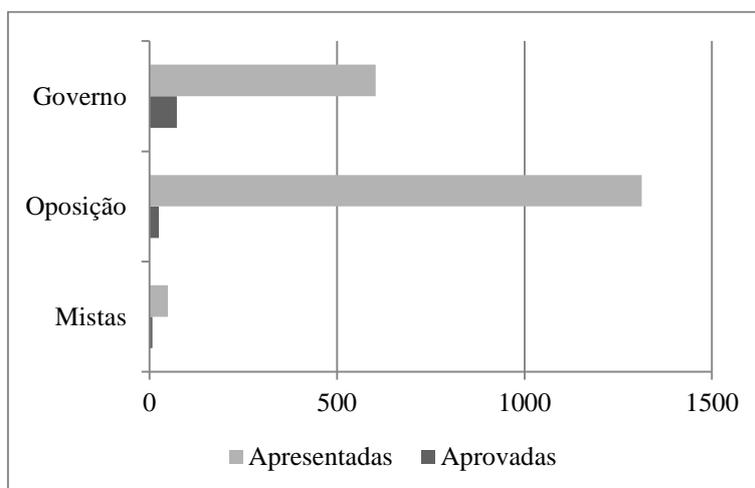
<sup>22</sup> Foram incluídos apenas os partidos com uma bancada de dois ou mais parlamentares. A exceção é o PSOL, que foi incluído mesmo tendo apenas duas cadeiras na assembleia. Sua inclusão se deve ao fato de ser um dos dois partidos a compor a oposição.

respectivamente, 25, 29, 33, 24 e 19 emendas aprovadas. O PSDB foi o partido com o maior número de emendas aprovadas, com 62. Fica claro, portanto, que, a despeito de uma diferença considerável entre o desempenho dos partidos, todos apresentam um baixo número de emendas aprovadas. Haveria alguma diferença significativa se as emendas fossem divididas não mais por partidos, e sim entre governo e oposição?

O Gráfico 2, abaixo, apresenta as emendas divididas por governo, oposição e mistas. A categoria «Governo» representa o conjunto das emendas assinadas por ao menos um parlamentar da coalizão, excluídas todas as emendas assinadas por ao menos um parlamentar da oposição. De modo inverso, a categoria «Oposição» representa o conjunto das emendas assinadas por ao menos um parlamentar da oposição, excluídas todas as emendas assinadas por ao menos um parlamentar do governo. Por fim, a categoria «Mistas» representa o conjunto das emendas assinadas por ao menos um parlamentar do governo e ao menos um parlamentar da oposição.

Como se vê, a oposição foi responsável pela apresentação de 1313 emendas, mais do que o dobro do número apresentado pelo governo, de 603. Porém, embora tenha sido de um ativismo legislativo muito superior ao do governo, a oposição só conseguiu aprovar 25 emendas. Os parlamentares do governo, por seu turno, aprovaram 73, número que, embora seja proporcionalmente maior do que o da oposição, ainda assim é baixo. O Gráfico 2 apresenta também as emendas mistas, isto é, aquelas que foram apresentadas por parlamentares do governo e da oposição. Como se vê, um número bem menor de emendas se enquadra nessa categoria. Apenas 49 emendas de autoria mista foram apresentadas, e, dessas, apenas oito foram aprovadas.

Gráfico 2. Emendas apresentadas por governo, oposição e mistas.

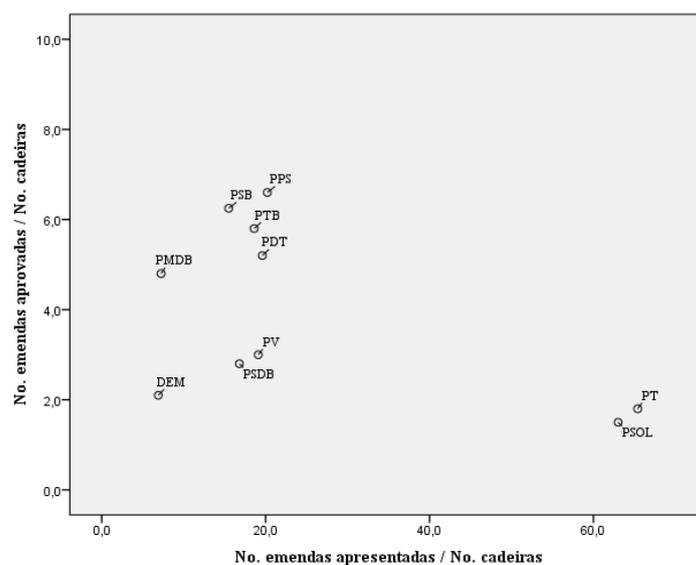


Fonte: ALESP.

Os gráficos acima são bastante eloquentes e deixam evidente que a aprovação de emendas é baixa não apenas para os partidos oposicionistas, senão também para os governistas. É verdade que, no que se refere à aprovação de emendas, o desempenho da oposição é inferior ao do governo. No entanto, como já foi argumentado, espera-se que os parlamentares da oposição tenham uma participação no processo decisório inferior à dos parlamentares do governo, de modo que seu desempenho inferior não surpreende. Todavia, a participação dos parlamentares do governo também é baixa, seja considerando os números relativos aos partidos, seja considerando o governo como um todo. Poderia ser objetado que os gráficos acima não levam em consideração o tamanho das bancadas dos partidos. O número de parlamentares de cada partido poderia ser responsável pela pouca distinção entre o número de emendas aprovadas dos diferentes partidos.

De modo a considerar tal objeção, o Gráfico 3, abaixo, mostra o número de emendas apresentadas e aprovadas pelos partidos, mas divide o número de emendas apresentadas e aprovadas pelo número de cadeiras que cada partido detém na Assembleia. Assim, a representação dos partidos no Gráfico não será distorcida pelo tamanho maior ou menor de sua bancada. A primeira coisa a chamar a atenção é a existência de dois grupos distintos. À esquerda, os partidos que compuseram a coalizão legislativa e, em alguns casos, a de governo também; à direita, os partidos que compuseram a oposição. Levando o tamanho das bancadas em consideração, percebe-se que o desempenho dos partidos oposicionistas, PT e PSOL, foi muito semelhante. Ambos apresentaram um grande ativismo legislativo, mas um baixo sucesso na aprovação de emendas. A semelhança entre os dois partidos não ficava evidente nos gráficos anteriores, mas isso se explica pelo tamanho de suas bancadas. Embora o número absoluto de emendas apresentado pelo PT seja muito maior do que todos os outros partidos, ele é semelhante ao do PSOL, se se levar em consideração o número de cadeiras dos dois partidos. A bancada do PT, de 20 parlamentares, é exatamente dez vezes maior do que a do PSOL, com apenas dois.

Gráfico 3. Emendas apresentadas e aprovadas por partido.



Fonte: ALESP.

Além da posição claramente distinta dos partidos oposicionistas, o Gráfico 3 também coloca em evidência uma disparidade considerável entre os partidos do grupo à esquerda. Tal disparidade não será examinada em detalhes aqui. Cabe apenas notar que, mesmo controlando pelo número de cadeiras, os partidos da coalizão formal não têm um desempenho significativamente superior ao dos partidos da coalizão legislativa. Pelo contrário, PSB e PDT, que nunca integraram formalmente o governo, localizam-se em posições melhores do que o partido do próprio chefe do Executivo, o PSDB.

Os dados apresentados revelaram um baixo número de emendas aprovadas tanto por parte do governo quanto por parte da oposição, ainda que o primeiro tenha um desempenho melhor do que a segunda. No entanto, ainda poderia ser objetado que uma mudança na unidade de análise revelaria resultados diversos. Se tomarmos como unidade de análise não mais as emendas, mas sim as proposições do Executivo, poderíamos chegar a um percentual considerável de proposições modificadas por emendas parlamentares. Com efeito, parte dos autores que examinaram o impacto dos Legislativos por meio de emendas às proposições do Executivo tomou as proposições como unidade de análise, e não as emendas.<sup>23</sup>

A Tabela 6, abaixo, examina essa objeção. Como se vê, o Executivo teve 194 proposições aprovadas durante o período, desconsiderados projetos de lei de orçamento, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais. Desse número, 131 foram alvo de

<sup>23</sup> Ver, para o caso federal brasileiro, Freitas (2010).

emendas, ou seja, 67,5% do total. Isso significa que um percentual de 32,5% não sofreu tentativas de emendamento. Embora seja claro que, em qualquer legislatura, certos projetos não devam despertar o interesse dos parlamentares, é significativo que, no caso da Assembleia paulista, quase um terço das proposições do Executivo tramitem incólumes. O número de proposições do Executivo aprovadas a ter algum tipo de modificação via emenda dos parlamentares é de 59. *Esse número representa apenas 30,4% do total de proposições consideradas.* Mesmo se levarmos em consideração que 131 proposições foram alvo de emendas, e este número for tomado como base para uma aferição do sucesso dos parlamentares em emendar projetos do Executivo, ainda assim o percentual de sucesso será baixo, de 45%. Em outras palavras: se considerarmos quantas proposições foram modificadas em relação ao *total de proposições que sofreram tentativa de modificação*, chegaremos ao percentual de 45%. Isso significa que, no geral, 45% das proposições que sofrem tentativas de modificação são, de fato, modificadas.

Tabela 6. Emendas aprovadas às proposições do Executivo.

	16a Legislatura (2007-2010)
Proposições do Executivo aprovadas * (A)	194
Proposições com emendas apresentadas (B)	131
Proposições com emendas aprovadas (C)	59
(B / A)	67,5%
(C / B)	45,0%
(C / A)	30,4%
Proposições com emendas do Governo ** (D)	75
Proposições com emendas do Governo aprovadas (E)	46
(E / D)	61,3%
Proposições com emendas da Oposição *** (F)	122
Proposição com emendas da Oposição aprovadas (G)	17
(G / F)	13,9%

Fonte: ALESP.

\* Desconsiderados projetos de lei de orçamento, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais.

\*\* Todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar dos partidos que, naquele momento, detinham ao menos uma secretaria estadual.

\*\*\* Todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PT ou PSOL.

A Tabela 6 apresenta também os dados diferenciando governo e oposição. No caso do governo, foram consideradas todas as proposições do Executivo que, até maio

de 2009, receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PSDB, DEM, PTB ou PPS; entre junho de 2009 e abril de 2010, todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar de algum dos partidos supracitados ou do PV; e, de maio até dezembro de 2010, todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PSDB, DEM, PPS ou PMDB. No caso da oposição, considerou-se todas as proposições do Executivo que, ao longo do período inteiro, receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PT ou PSOL.

Como se vê, do total de 194 proposições do Executivo aprovadas, apenas 75 foram alvo de emendas da coalizão de governo. Trata-se de um percentual de 38,7% do total, ou seja: do total de proposições introduzidas e aprovadas pelo Executivo, sua base de sustentação na Assembleia tentou emendar apenas 38,7%. Das 75 proposições que sofreram tentativa de modificação, 46 foram modificadas, um percentual de 61,3%. No caso da oposição, 122 proposições do Executivo foram alvo de emendas oposicionistas, mas apenas 17 proposições foram modificadas por algum parlamentar da oposição. Isso significa que, das proposições que sofreram tentativa de modificação de parte da oposição, um percentual de apenas 13,9% foi modificada.

Ao tomar como unidade de análise as proposições do Executivo modificadas e as que sofreram tentativas de modificação, vê-se que o sucesso dos deputados estaduais no emendamento é consideravelmente baixo. O desempenho dos deputados governistas é superior ao dos oposicionistas, mas, ainda assim, baixo. É certo que um juízo mais apropriado sobre esses dados só será possível com o desenvolvimento de pesquisas comparadas entre as legislaturas. Porém, uma comparação com o nível federal brasileiro torna ainda mais patente a baixa participação dos deputados estaduais. Freitas (2010) mostrou que, de outubro de 1988 até dezembro de 2009, 59,4% das proposições de autoria do Executivo transformadas em lei foram alteradas pelo Legislativo. Embora não especifique, seu cálculo parece tomar como base o número total de proposições do Executivo, o que significa que o percentual equivalente para a ALESP é de 30,4%. Não obstante, o percentual de 59,4% encontrado por Freitas já desconsidera as chamadas *textual amendments* (KREPPEL, 2003), isto é, aquelas emendas que apenas dão clareza ao texto original da proposição.

A capacidade dos parlamentares da ALESP de modificar as proposições do Executivo é baixa. Viu-se que, qualquer que seja o ângulo sob o qual se examine, os parlamentares estaduais paulistas apresentam baixas taxas de sucesso. Embora haja diferenças consideráveis entre os números absolutos de emendas aprovadas entre parlamentares do governo e da oposição, ainda assim ambos são pouco significativos. Quando se tomam as proposições modificadas como unidade de análise, o cenário é

semelhante, com um percentual baixo (30,4%) de proposições do Executivo modificadas pelos parlamentares.

#### 4. Análise qualitativa das emendas

A análise empreendida até agora se restringiu a um exame quantitativo das emendas. No entanto, como diz Kerrouche (2006: 343), «a simples contagem do número de emendas não diz nada sobre seu conteúdo substantivo». Considerar emendas aprovadas como modificações *de facto* às proposições «é uma medida por demais crua» (TSEBELIS; KALANDRAKIS, 1999: 128). Isso porque, a despeito do baixo número de emendas aprovadas pelos parlamentares, a falta de um exame mais atento sobre elas pode fazer com que esse número, embora já baixo, esteja, todavia, superestimado. Assim, de modo a apresentar um exame mais detalhado sobre que tipo de modificação foi introduzida nas proposições, procedemos a uma classificação das emendas.<sup>24</sup>

De um modo geral, a tentativa de se classificar o conteúdo das leis tem sido uma tarefa negligenciada pela ciência política (RICCI, 2010), o mesmo podendo ser dito para as emendas parlamentares. A literatura focada no Congresso americano deu bastante atenção às «*killer amendments*» e às oportunidades que elas ofereceriam para o comportamento estratégico dos congressistas (WILKERSON, 1999).<sup>25</sup> No entanto, as tentativas de estabelecer algum tipo de classificação para as emendas, sobretudo no que diz respeito ao impacto que elas poderiam ter sobre as proposições do Executivo, deram-se principalmente nos estudos sobre os parlamentos europeus.

Cabe observar que a tipologia para a análise das emendas deve ser criada segundo o objetivo proposto. No presente caso, o que se quer aferir é o grau da modificação introduzida pela emenda na proposição do Executivo. Kreppel (2003, 1999) e Tsebelis e Kalandrakis (1999) trabalharam com objetivos semelhantes. Ambos os trabalhos reconhecem que a avaliação qualitativa da importância das emendas envolve certo grau de arbitrariedade. De fato, ainda que a esfera estadual brasileira tenha suas competências reduzidas *vis-à-vis* as esferas federal e municipal, o governo estadual lida com um número de *policy issues* considerável. Em muitos casos, só seria possível obter uma compreensão perfeita do impacto de uma emenda sobre uma proposição se dispuséssemos de um conhecimento específico sobre a política em questão. É preciso, portanto, ressaltar a natureza técnica da quase totalidade da

---

<sup>24</sup> Concordamos, portanto, com Russel e Benton (2009), que, referindo-se aos estudos do impacto dos parlamentos sobre as políticas, afirmam que uma abordagem de «métodos mistos», combinando medidas objetivas e subjetivas, provavelmente se mostrará a mais efetiva.

<sup>25</sup> «*Killer amendments*» são aquelas emendas que fazem com que uma proposição seja rejeitada na votação em plenário, muito embora ela fosse aprovada, caso não tivesse recebido a emenda.

legislação produzida pelos governos contemporâneos e a limitação que isso cria para uma avaliação qualitativa de emendas e leis em geral.

Por outro lado, a tentativa de tornar a avaliação mais objetiva poderia fazê-la perder seu poder explicativo. Uma alternativa «objetiva», por exemplo, seria contar o número de palavras introduzidas (ou suprimidas) pela emenda na proposição original. Evidentemente, tal opção encontraria muitas falhas e é de se perguntar se sua arbitrariedade seria menor do que uma avaliação puramente subjetiva.

De modo a medir o grau de modificação introduzida pela emenda na proposição do Executivo, optou-se pela leitura das 118 emendas aprovadas, bem como das proposições do Executivo para as quais foram endereçadas. Em seguida, criou-se uma classificação ordinal em quatro categorias, indo das emendas cujas mudanças são menos significativas até aquelas cujas mudanças são mais significativas. Cumpre ressaltar que, dada a possível arbitrariedade envolvida na leitura das emendas e proposições, as emendas cuja classificação parecia duvidosa foram sempre colocadas na categoria mais alta. Assim, por exemplo, uma emenda sobre a qual havia dúvida se pertencia à categoria 1 (insignificante) ou 2 (pouco significativa), foi colocada na categoria 2. Desse modo, se a classificação apresenta algum viés, ele vai no sentido de superestimar o impacto das emendas, e não o contrário.

As 118 emendas dos parlamentares da ALESP aprovadas foram divididas entre as seguintes categorias:

1. *Insignificantes*. No geral, são aquelas que apenas modificam o texto da proposição de modo a lhe dar mais clareza, ou cuja modificação é muito pouco relevante. Em alguns casos, trata-se também de emendas cuja intenção é aumentar consideravelmente o escopo da proposição original. No entanto, esse aumento é muito vago, de modo que a mudança parece interferir pouco na prática.

2. *Pouco significativas*. São aquelas que não se restringem a dar mais clareza ao texto original da proposição, mas que tentam aumentar seu escopo. Em muitos casos, são emendas que especificam a aplicação da proposição e definem garantias e benefícios de certas categorias. Elas não criam novos benefícios, mas especificam que o benefício de certa categoria não será alterado pela proposição em questão. Nesta categoria, portanto, o aumento efetivo do escopo da proposição ainda não é claro.

3. *Significativas*. São aquelas em que há uma modificação evidente na aplicação da proposição e, em muitos casos, de um modo que limita o próprio poder Executivo. Talvez o melhor exemplo desta categoria sejam as emendas que aumentam o poder fiscalizador da assembleia ou de outros órgãos, obrigando o Executivo a lhes prestar contas de alguma forma.

4. *Muito significativas*. São as emendas que alteram radicalmente a proposição original. A quase totalidade dessa categoria é formada por emendas aglutinativas substitutivas. São emendas apresentadas no plenário, resultantes da fusão de várias emendas de pauta e que adquirem o status de substitutivos da própria proposição.

A Tabela 7, abaixo, apresenta o resultado da classificação das emendas. Antes de mais nada, cabe frisar que apenas um pequeno número do total de emendas pode ser considerado irrelevante. Trata-se daquelas emendas que, literalmente, apenas melhoram a redação do texto original ou cuja modificação não tem qualquer valor substantivo. No entanto, embora poucas emendas sejam irrelevantes – estando todas elas na primeira categoria –, há uma diferença considerável entre o grau de modificação introduzido por elas.

Tabela 7. Classificação das emendas por categoria.

Categoria	N (%)	Exemplo
1. Insignificantes	37 (31,4%)	Emenda nº2 ao PL 817 de 2008, que acrescenta o trecho em destaque ao inciso I do Artigo 4º: "abrigar espécies da flora e da fauna silvestre ameaçadas de extinção quando incluídas nas categorias, <i>conforme definidas pela IUCN, União Internacional para a Conservação da Natureza</i> : (...)
2. Pouco significativas	48 (40,7%)	Subemenda nº 4 ao PL 187 de 2008, que acrescenta o trecho em destaque ao item 1 do § 3.º do Artigo 1.º da Lei n.º 10.310 de 12 de maio de 1999: "1 – risco de morte iminente ou à qualidade ambiental e urbana, inclusive em áreas de influência de obras de infra-estrutura urbana, de saneamento ou proteção ambiental, que exijam ações de erradicação, urbanização ou regularização fundiária e <i>priorizando o atendimento da população já moradora da área.</i> "
3. Significativas	18 (15,3%)	Emenda nº 3 ao PL 544 de 2007, que acrescenta o seguinte artigo ao projeto: " <i>Artigo - O Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa quadrimestralmente, Relatório de Prestação de Contas e Balanço dos créditos concedidos nos moldes do exercício do direito de que trata o artigo 2º desta lei, com indicação detalhada de todas as operações realizadas.</i> "
4. Muito significativas	15 (12,7%)	Emenda aglutinativa substitutiva nº5 ao PLC 27 de 2007.
Total	118 (100%)	

Fonte: ALESP.

Como se vê, do total de 118 emendas aprovadas, 37 (ou 31,4%) são insignificantes. O impacto de modificação dessas emendas na proposição original é baixíssimo, sendo que um número considerável desse grupo apenas posterga a entrada

em vigor da lei para um ou mais meses. A maior categoria dentre as quatro é a das emendas pouco significativas, com 48 (40,7%) casos. Um bom exemplo dessa categoria são as emendas que aumentam o escopo da proposição original, mas o fazem de forma vaga. Desse modo, a aplicação efetiva da mudança introduzida pela emenda é incerta. A terceira categoria é a das emendas significativas, com 18 (15,3%) dos casos. Em sua maior parte, ela é constituída por emendas que aumentam o poder fiscalizador da assembleia ou outros órgãos estaduais *vis-à-vis* o Executivo. São, pois, emendas importantes, e cuja aprovação, ao menos em princípio, parece contrariar os interesses do chefe do Executivo. Por fim, 15 casos (ou 12,7% do total) constituem o grupo das emendas muito significativas. A mudança introduzida nesses casos pode ser profunda. Essa categoria é composta, em sua quase totalidade, por emendas aglutinativas substitutivas. Não à toa, quando da aprovação de uma dessas emendas, diz-se que o projeto original foi «prejudicado». Em alguns dos casos, a própria autoria da proposição deveria ser revista e considerada do Legislativo, e não mais do Executivo (FREITAS, 2010).

A classificação das 118 emendas de acordo com seu grau de significância permite um exame da relação entre a significância e outras variáveis. As evidências apresentadas anteriormente deixaram ver que, ainda que o sucesso dos parlamentares na aprovação de emendas seja baixo, existe alguma diferença entre parlamentares do governo e da oposição. Além disso, as evidências revelaram também uma diferença entre o sucesso de aprovação das emendas e o local onde foram apresentadas – se eram de pauta, comissão ou plenário. O cruzamento dessas variáveis com o grau de significância das emendas pode oferecer achados interessantes. Para simplificar a compreensão dos dados, as Tabelas 8 e 9 apresentam as quatro categorias mostradas anteriormente reagrupadas em apenas duas. As categorias 1 e 2 – «insignificante» e «pouco significativas» – foram reagrupadas em uma nova categoria, «pouco significativas»; e as categorias 3 e 4 – «significativas» e «muito significativas» –, por sua vez, foram reagrupadas em outra nova categoria, «muito significativas». O resultado dos cruzamentos é apresentado adiante.

Tabela 8. Tipo de emendas por governo e oposição.

	Pouco significativa	Muito significativa	Total
Governo	52	21	73
Mista	3	5	8
Oposição	20	5	25
Total	75	31	106*

Fonte: ALESP.

\* Desconsideradas as emendas assinadas por parlamentares não pertencentes ao governo ou à oposição.

*Pearson Chi-Square*(2) = 5.34,  $p = .07$

Como se pode ver na Tabela 8, o governo tem uma aprovação de emendas significativas maior do que a oposição. Cerca de 28,8% de suas emendas são muito significativas, ao passo que apenas 20% das emendas da oposição o são. Embora o número de emendas mistas seja menor, oito, são elas as que apresentam maior relação com as emendas muito significativas, já que, das oito, cinco entram nessa categoria. Assim, embora o governo aprove o maior número absoluto de emendas significativas, o melhor preditor para saber se ela será significativa ou não parece ser a origem mista da emenda. No entanto, a despeito dessas evidências e da associação estatisticamente significativa entre as variáveis ( $\chi^2 [2] = 5.34, p = .07$ ) apresentada na Tabela 8, um exame mais atento pode ser oportuno. Mais do que a dimensão governo/oposição, o que parece determinar a significância de uma emenda é seu local de apresentação.

Tabela 9. Tipo de emendas por local de apresentação.

	Pouco significativa	Muito significativa	Total
Comissão	27	5	32
Pauta	51	9	60
Plenário	7	19	26
Total	85	33	118

Fonte: ALESP.

*Pearson Chi-Square*(2) = 33,69,  $p = .00$

Como se pode depreender da Tabela 9, acima, a relação entre a significância e o local de apresentação é muito clara. Em torno de 15,6% das emendas apresentadas em

comissões são muito significativas. Esse percentual cai para 15% quando se consideram as emendas apresentadas durante o período de pauta. No entanto, ele sobe para 73,1% quando são consideradas as emendas apresentadas no plenário. Cumpre observar que, no plenário, só podem ser apresentadas emendas aglutinativas, ou seja, aquelas que resultam da fusão de duas ou mais emendas apresentadas anteriormente. Por definição, esse tipo de emenda tem um potencial de modificação da proposição maior do que as demais.<sup>26</sup> Além disso, as emendas aglutinativas só podem ser apresentadas se forem subscritas por dois terços dos membros da assembleia – 63 deputados – ou por líderes que representem esse número. Dada a exigência de supermaioria, seria virtualmente impossível que uma emenda aglutinativa fosse subscrita apenas por parlamentares da oposição. Pelo contrário, emendas aglutinativas serão sempre de autoria do governo ou, no máximo, mistas. Isso significa que o tipo de emenda com o maior potencial modificador será sempre de autoria – ou, no mínimo, coautoria – do governo.

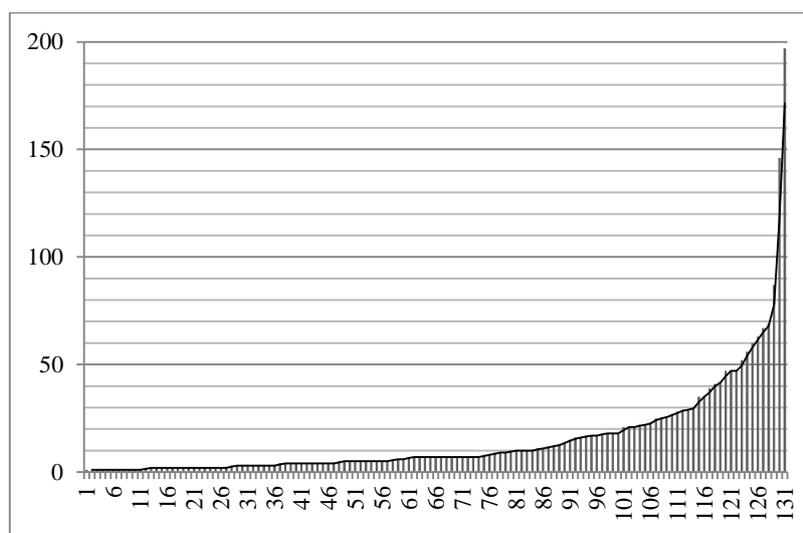
A leitura e posterior análise das 118 emendas aprovadas deixa ver que a simples contagem de emendas pode superestimar a já baixa taxa de sucesso dos parlamentares. Se apenas 118 emendas foram aprovadas durante toda a legislatura 2007-2010, deve-se enfatizar que o escrutínio das emendas torna esse número ainda menor, de vez que um percentual de 31,4% das 118 emendas produziu um impacto insignificante nas proposições. Sem qualquer dúvida, o grau de modificação da maior parte das emendas é baixo, sendo uma minoria o grupo daquelas cuja alteração foi significativa ou muito significativa. Com isso, o argumento de que os parlamentares da ALESP possuem uma baixa participação na produção de leis estadual ganha ainda mais peso.

Para além do baixo percentual de sucesso dos parlamentares estaduais e da pouca relevância da maior parte das emendas, chama a atenção também o alto número de proposições do Executivo para os quais nenhuma emenda é apresentada. Como se viu na Tabela 5, apenas 131 proposições foram alvo de alguma emenda, e apenas 75 foram alvo de alguma emenda da coalizão de governo. Esses números ganham mais eloquência quando analisados junto com o Gráfico 4, que, em seu eixo horizontal, apresenta as 131 proposições ordenadas, indo da que recebeu menos para a que recebeu mais emendas, e, em seu eixo vertical, o número de emendas recebidas.

---

<sup>26</sup> Não à toa, metade das emendas aglutinativas apresentadas no período em questão eram, também, substitutivas.

Gráfico 4. Número de emendas apresentadas por proposição.



Fonte: ALESP.

Das 131 proposições do Executivo, 36 receberam três emendas ou menos, e 84 delas receberam menos de dez emendas. Se tomarmos como base apenas as 131 proposições que foram alvo de emendas, a média é de 15,9 emendas por proposição, e a mediana é de sete. Porém, se tomarmos como base as 194 proposições apresentadas no período, a média passa a ser de 10,8 e a mediana de apenas três emendas. Por que números tão baixos? Por que tantas proposições não são nem mesmo alvo de emendas?

Uma simples evidência pode oferecer uma pista para a resposta. Das 63 proposições do Executivo transformadas em lei para as quais não houve tentativa de modificação, 46 delas – um quarto do total das 194 proposições consideradas –, são simples autorizações à Secretaria da Fazenda ou ao Departamento de Estradas para que sejam doadas terras do estado a determinado município.<sup>27</sup> A grande proporção de proposições irrelevantes para os parlamentares parece ser indicativa das poucas áreas nas quais o nível estadual pode legislar. Isso nos remete ao *arranjo federativo brasileiro*, sobre o qual nos deteremos a seguir.

A Constituição Federal brasileira reserva aos estados as competências residuais, isto é, aquelas não expressamente delegadas à União e aos municípios. Isso não seria um fato em si significativo, se ela também não definisse de forma precisa as competências dos municípios e, principalmente, da própria União, extensamente

<sup>27</sup> Entre inúmeros exemplos, pode-se citar o PL 357/2008, de autoria do poder Executivo, que, segundo a ementa, «[a]utoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Sorocaba, imóvel situado no Bairro Vila Barão, na Zona Urbana do Município, para fins de regularização fundiária».

listadas em seu Artigo 21.<sup>28</sup> Com isso, o número de políticas públicas cuja legislação cabe aos estados se torna muito reduzido. Como se não bastasse, o princípio da simetria, cujo fundamento reside no Artigo 25 da Constituição Federal e no Artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina aos estados brasileiros que a relação entre os três poderes estaduais seja simétrica àquela encontrada no nível federal, incluindo o que diz respeito à reserva de iniciativas.<sup>29</sup> Por conta disso, as constituições estaduais são obrigadas a replicarem o Artigo 61, § 1º, inciso II da sua irmã federal, que determina que a gestão da administração pública cabe apenas ao chefe do Executivo.

Percebe-se, assim, que o parlamentar estadual atua num cenário no qual pouquíssimas *policy dimensions* estão sob sua alçada, pois a maior parte é determinada pela União. O resultado disso é que a grande maioria da legislação de relevo produzida no nível estadual é de teor administrativo, ou seja, leis para a gestão da máquina pública estadual. Porém, como se viu há pouco, o Executivo estadual tem a prerrogativa sobre essas leis! Por conseguinte, a área de atuação dos deputados estaduais se torna bastante reduzida.

O argumento esboçado aqui é que o arranjo federativo brasileiro, corporificado nas disposições da Constituição Federal, é, talvez, o principal determinante para a baixa participação dos parlamentares estaduais na produção de leis. De modo a verificá-lo, pretendo incorporar a esta pesquisa a análise das emendas dos parlamentares federais em uma legislatura da Câmara dos Deputados.

Muito embora outros autores tenham levantado variáveis importantes para o apequenamento dos parlamentares, acreditamos que o arranjo federativo foi negligenciado como variável explicativa. Essa situação mudou apenas em período recente, quando uma série de trabalhos, cujas conclusões vão ao encontro do argumento aqui desenvolvido, apontaram para um forte controle da União sobre os estados

---

<sup>28</sup> Insistimos em frisar que a atribuição de competências residuais a um dos níveis federativos não seria, por si só, um determinante da “fraqueza” desse nível, se não viesse acompanhada de uma determinação precisa das competências dos outros níveis. É essa, por exemplo, a diferença entre o arranjo federativo brasileiro e o argentino. Com efeito, Silva e Barrientos (2011) destacam que as Constituições federais brasileira e argentina se assemelham ao atribuir poderes residuais a estados e províncias, respectivamente. No entanto, divergem em um ponto tão ou mais fundamental. A constituição federal brasileira detalha minuciosamente o extenso leque de competências do nível federal. Em contrapartida, a constituição federal argentina detalha comparativamente menos as atribuições do governo nacional, dando muito mais autonomia às províncias, que podem legislar até mesmo em matéria eleitoral e partidária.

<sup>29</sup> Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Cezar Peluso, então relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298-MC, julgada em 7 de outubro de 2009: «No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pletoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos». A ADI pode ser encontrada aqui:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606294&pgI=1&pgF=100000;> (último acesso em 24 de setembro de 2012).

(ARRETCHE, 2007; 2009; CHEIBUB *et al.*, 2009; SOUZA, 2005; TOMIO; RICCI, 2012, 2010), contrapondo-se à literatura para a qual o federalismo brasileiro seria um caso de alta restrição do poder central (STEPAN, 1999).

As evidências apresentadas até aqui podem se tornar mais claras se somadas a um breve exame das duas proposições do Executivo que mais receberam emendas no período. Trata-se do PLC 56 de 2008 e do PLC 48 de 2007, que receberam 146 e 197 emendas, respectivamente (são os dois picos localizados na extrema direita do Gráfico 4). O PLC 56/2008 instituiu um extenso plano de cargos, vencimentos e salários aos servidores de secretarias estaduais, da Procuradoria Geral do estado e de algumas autarquias. Entre outras coisas, o projeto se propunha a reestruturar classes, extinguir cargos e criar novas gratificações e vencimentos. Das 146 emendas propostas pelos parlamentares, nenhuma foi aprovada. Por sua vez, o PLC 48/2007 propunha a transformação da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) na Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). A nova entidade seria responsável por regular, controlar e fiscalizar os setores de saneamento e energia, incorporando, assim, duas frentes de serviço em uma única entidade. Das 197 emendas propostas, apenas uma foi aprovada.<sup>30</sup>

Os dois PLCs referidos são de teor claramente administrativo. Por isso, a margem de modificação possível aos parlamentares é muito reduzida. É interessante notar que, nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) relativos aos dois projetos, a grande maioria das emendas é rejeitada pelo mesmo argumento. Em ambos os casos, o relator recorre ao princípio de simetria para justificar que, tal qual no nível federal, os parlamentares estaduais não podem dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Executivo. Em ambos os casos, o relator se fundamenta também na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Diversas ações diretas de inconstitucionalidade vêm sendo julgadas pelo STF sobre «vício de iniciativa», isto é, situações em que um projeto de lei foi apresentado ou modificado por um parlamentar

---

<sup>30</sup> É verdade que a única emenda aprovada era uma aglutinativa substitutiva, que, conforme se argumentou anteriormente, é o tipo que mais modifica a proposição. Porém, neste caso, ao se cotejar o projeto original com a emenda substitutiva, percebe-se que, embora muitas mudanças sejam introduzidas, a maior parte dos trechos acrescentados é vago, oferecendo poucas mudanças substantivas. Um bom exemplo é o Artigo 2º, que originalmente possuía seis incisos, e que a emenda substitutiva aumentou para dez. O artigo em questão diz respeito aos critérios e diretrizes que devem nortear a nova agência. Os quatro incisos acrescentados são os seguintes: «coibir a ocorrência de discriminação no uso e acesso à energia»; «proteger o consumidor no que respeita a preços, continuidade e qualidade do fornecimento de energia»; «aplicar metodologias que proporcionem a modicidade das tarifas»; e, por fim, «assegurar à sociedade amplo acesso a informações sobre a prestação dos serviços públicos de energia». A aplicação dos incisos acrescentados não é especificada. Assim, embora se trate de emenda aglutinativa substitutiva, o grau da mudança sobre o projeto original é relativo.

estadual, muito embora se trate de matéria privativa do Executivo. Até onde se sabe, todas essas ações deram ganho de causa ao Executivo.<sup>31</sup>

## 5. Conclusão

A literatura sobre a dinâmica estadual brasileira aponta para o predomínio incontestado do Executivo sobre o Legislativo. Um dos traços distintivos desse predomínio seria, justamente, a baixa participação dos parlamentares estaduais na produção de leis. De modo a fundamentar tal juízo, grande parte dos estudos se deteve sobre o estado de São Paulo (ABRÚCIO, 1998; ABRÚCIO *et al.*, 2001). A partir de um exame do baixo número de leis oriundas do Legislativo, das restrições constitucionais a que este poder está submetido e da facilidade com que os governos estaduais conseguiriam montar maiorias legislativas, os estudos sobre a política estadual demonstraram a quase irrelevância da Assembleia paulista – e, diga-se *en passant*, das demais Assembleias também.

Os primeiros trabalhos sobre a relação Executivo-Legislativo estadual no Brasil pós-redemocratização apresentaram evidências importantes sobre a baixa participação dos parlamentares na produção de leis, chegando a conclusões semelhantes às dos autores que se debruçaram sobre os parlamentos europeus. Com efeito, a tese do declínio dos parlamentos passou, desde então, por um escrutínio severo na literatura europeia. Um dos indicadores mais utilizados pelos autores que tentaram colocá-la em questão foi o impacto das emendas parlamentares aos projetos do Executivo. Na maior parte dos casos, tais indicadores ofereceram argumentos poderosos contra a ideia geral que parlamentos teriam abdicado de suas funções.

Este trabalho ofereceu uma análise minuciosa da participação dos parlamentares no processo decisório estadual. A partir do exame das emendas parlamentares, foram apresentadas evidências de que a participação parlamentar estadual é significativamente baixa. Mesmo levando-se em consideração a grande coalizão legislativa do governo e as prerrogativas de que dispõem o Executivo, poder-se-ia esperar uma participação maior dos parlamentares por meio de emendas. Porém, o que se viu é um nível de participação baixo, muito inferior à esfera federal.

Acreditamos que as evidências apresentadas aqui contribuem para uma melhor compreensão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Esperamos que novas pesquisas comparadas possam reforçar os argumentos aqui aventados e que o desenvolvimento dessas pesquisas possa contribuir para um debate profícuo sobre a reforma das instituições políticas estaduais brasileiras.

---

<sup>31</sup> Alguns exemplos são as ADIs de número 774, 2.420 e 2.192, além da já citada 4.298.

## Bibliografia

- ABRÚCIO, Fernando (1998). *Os Barões da Federação*. São Paulo, Hucitec/DCP-USP.
- ABRÚCIO, Fernando; MASSONETTO, Ana Paula (2012). «Presidencialismo Estadual e Formação de Gabinetes: Coalizões no Estado de São Paulo (1995-2010)». Paper apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado.
- ABRÚCIO, Fernando; TEIXEIRA, Marco A. C.; COSTA, Valeriano (2001). «O Papel Institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 a 1998». In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ALEMÁN, Eduardo (2006). «Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures». *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, pp. 125-155.
- ARRETCHE, Marta (2007; 2009). «Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de Como 1988 Facilitou 1995». *Dados*, vol. 52, no. 2, pp. 377-423.
- ARRETCHE, Marta (2007). «The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period». *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, no. 2, pp. 40-73.
- CALVO, Ernesto; SAGARZAZU, Iñaki (2010). «Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control». *American Journal of Political Science*, vol. 55, no. 1, pp. 1-15.
- CHEIBUB, José A.; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2009). «Political Parties as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006». *Latin American Politics and Society*, vol. 51, no. 1, pp. 1-30.
- CRUZ, Márcia Rodrigues (2009). *Legislativo Transformador? As Modificações do Legislativo nos Projetos de Lei do Executivo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e ao Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP), Brasília.
- ELGIE, Robert; QUINN, Donal; STAPLETON, John (2006). «Testing the Decline of Parliament Thesis: the Parliament Activity of the Head of Government in Ireland, 1923-2002». *Political Studies*, vol. 54, no. 3, pp. 465-485.
- FIGUEIREDO, Argelina (2007). «Government Coalitions in Brazilian Democracy». *Brazilian Political Science Review*. Vol. 1, no. 2, pp. 182-216.
- FREITAS, Rafael (2010). *Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.
- HELMS, Ludger (2004). «Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies». *Government and Opposition*, vol. 39, no. 1, pp. 22-54.
- KERROUCHE, Eric (2006). «The French *Assemblée Nationale*: The Case of a Weak Legislature?». *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 3-4, pp. 336-365.
- KREPPPEL, Amie (2002). «Moving Beyond Procedure: an Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence». *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 7, pp. 784-813.
- KREPPPEL, Amie (1999). «What Affects the European Parliament's Legislative Influence? An Analysis of the Success of EP Amendments». *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 3, pp. 521-538.
- LEMONS, Leany; RICCI, Paolo (2004). «Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, no. 55, pp. 107-129.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg (2011). *Parliaments and Coalitions: the Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg (2005). «Coalition Policymaking and Legislative Review». *American Political Science Review*, vol. 99, no. 1.
- MATTSON, Ingvar (1995). «Private Members' Initiatives and Amendments». In: DÖRING, Herbert (org.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press.
- PEREIRA, André (2004). *Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembleias no Brasil Contemporâneo*. Tese de Doutorado apresentada no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.
- RICCI, Paolo (2010). «The Content of Law. Concepts and Measures in Legislative Studies». *Working Papers (Political Concepts)*, vol. 43, pp. 1-27.
- RUSSEL, Meg; BENTON, Meghan (2009). «Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches». Preparado para o PSA Legislative Studies Specialist Group Conference, 2009, University College London.

- SHEPHARD, Mark & CAIRNEY, Paul (2005). «The Impact of the Scottish Parliament in Amending Executive Legislation». *Political Studies*, 2005, vol. 53, pp. 303-319.
- SILVA, Fábio L. M.; BARRIENTOS, Miguel (2011). «Prerrogativas Constitucionales y Poder de los Ejecutivos Subnacionales Brasileños y Argentinos en Perspectiva Comparada». Paper apresentado no 10º Congresso Nacional de Ciência Política da SAAP, Córdoba, Argentina.
- SOUZA, Celina (2005). «Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, pp 105-121.
- STEPAN, Alfred (1999). «Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos». *Dados*, vol. 42, no. 2, pp. 197-251.
- STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TOMIO, Fabrício (2012). «Delegação de Poderes: Medida Provisória e Lei Delegada no Processo Legislativo Estadual». Paper apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2012, Gramado.
- TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (2010). «Instituições e Decisões: Estudo Comparativo do Processo Legislativo nas Assembleias Estaduais». Paper apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2010, Recife.
- TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (2012). «O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais». *Rev. Sociol. Polit.*, vol. 20, no. 41, pp. 193-217.
- TSEBELIS, George; KALANDRAKIS (1999). «The European Parliament and Environmental Legislation: the Case of Chemicals». *European Journal of Political Research*, vol. 36, no. 1, pp. 119-154.
- WILKERSON, John D. (1999). «‘Killer’ Amendments in Congress». *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 3, pp. 535-552.