

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política  
Mesa: «Estudos Legislativos I: Comportamento Legislativo»  
(24/04/2012)

**Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes?  
Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa  
em São Paulo (2003-2006)**

**Fábio Lacerda M. da Silva**

São Paulo, abril de 2012

## Resumo

Este trabalho é um estudo de caso sobre a participação dos parlamentares estaduais na produção legislativa em São Paulo. Foram analisados os projetos de lei de autoria do Executivo e emendados pelo Legislativo durante a 15ª legislatura da Assembleia Legislativa de São Paulo (2003-2006). Apesar do comum juízo de que as Assembleias Legislativas sejam irrelevantes, os resultados indicam que os parlamentares estaduais alteram um número considerável de proposições do Executivo.

**Palavras-chave:** Relação Executivo-Legislativo, Participação Legislativa, Assembleia Legislativa de São Paulo.

## 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-SP), setembro de 2011.

Este trabalho se perfila na esteira dos estudos sobre a relação Executivo-Legislativo em regimes presidencialistas e a dinâmica política estadual brasileira. Seu objetivo é apresentar evidências da participação dos parlamentares estaduais na produção de leis. Para além da escassez de estudos sobre os sistemas políticos estaduais brasileiros, o trabalho se justifica ainda por uma segunda razão, a saber, a quase inexistência de estudos sobre a participação dos parlamentares na produção legislativa estadual.

Com vistas a alcançar o objetivo acima, apresentamos um estudo de caso sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no estado de São Paulo, estruturado da seguinte forma. Na primeira seção, será apresentada uma breve revisão da literatura sobre a dinâmica Executivo-Legislativo em regimes presidencialistas, e sobre as especificidades de tal dinâmica no nível estadual brasileiro. A segunda seção apresenta uma breve análise da participação dos parlamentares estaduais paulistas na produção legislativa. Ao colocar em evidência as emendas dos parlamentares aos projetos de lei de autoria do Executivo, argumenta-se que, levando em consideração suas poucas

prerrogativas, a participação dos deputados estaduais na produção legislativa é relevante. Por fim, a terceira seção apresenta algumas considerações finais.

## 1. O presidencialismo estadual brasileiro

### 1.1. Presidencialismo e a relação executivo-legislativo no Brasil

A discussão sobre sistemas de governo na teoria política moderna e contemporânea parte de uma dicotomia inicial entre regimes parlamentaristas e presidencialistas, que, embora por vezes questionada, continua sendo de grande importância. Grosso modo, o regime presidencialista se diferencia do parlamentarista por possuir dois agentes do eleitorado, a assembleia e o presidente. Assim, o presidencialismo pode ser sucintamente definido por três características: (i) o chefe do Executivo é eleito por voto popular; (ii) os mandatos do chefe do Executivo e da assembleia são fixos e independentes um do outro; e (iii) o Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo (Shugart & Carey, 1992).

Desde Madison e os teóricos do presidencialismo nos Estados Unidos, a ciência política sempre manteve seu interesse nas diferenças e características dos dois regimes. No entanto, foi com a ciência política de inclinação institucionalista que a discussão ganhou uma profundidade sem paralelos. A chamada «terceira onda» de democratização (Huntington, 1991), iniciada na década de 1970, colocou, de forma premente, a necessidade de se escolher entre desenhos constitucionais diversos. Curiosamente, embora a esmagadora maioria das democracias surgidas a partir dos anos 1970 tenha optado pelo regime presidencialista, a literatura acadêmica sobre o assunto manteve, até a década de 1990, uma preferência incontestável pelo parlamentarismo. A divergência entre o consenso acadêmico e a prática política mundial só começou a diminuir nas últimas décadas, quando novos pesquisadores se debruçaram sobre o presidencialismo e questionaram a ideia de que as falhas atribuídas a ele fossem, de fato, congênicas.

Em linhas gerais, o grande problema do presidencialismo seria, segundo seus críticos, a separação e independência entre os poderes. A eleição do Poder Executivo por voto popular e sua independência em relação ao Poder Legislativo incentivarão um jogo de soma zero entre os dois. Tratar-se-ia, pois, de um tipo de regime que incentiva os governos divididos. Some-se a isso o agravante que, no presidencialismo, o mandato do presidente é fixo e independe da confiança que lhe deposita a assembleia, e aí estaria, de acordo com seus detratores, um regime que incentiva soluções extra-constitucionais

– leia-se: golpes militares e cívico-militares – para resolver os impasses que ele mesmo provoca (Linz, 1994).

Nesta perspectiva, se as dificuldades do Poder Executivo de obter apoio no Legislativo são grandes em regimes presidencialistas, elas seriam ainda maiores em presidencialismos multipartidários, como é o caso do Brasil e de diversos países na América Latina. Essa «combinação difícil» (Mainwaring, 1993) seria evidente no caso brasileiro, no qual presidentes teriam dificuldades para formar maiorias no Legislativo e garantir a disciplina dos partidos que lhe apóiam.

Porém, nas últimas décadas, novos estudos sobre o presidencialismo colocaram em xeque algumas das críticas a ele dirigidas. Se, por um lado, a própria dicotomia rígida entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas foi relativizada (Shugart & Carey, 1992), a dificuldade de formar coalizões no presidencialismo e sua correlação com soluções extra-constitucionais foram negadas, por outro (Cheibub, Przeworski & Saiegh, 2004; Cheibub, 2007).

Se, outrora, a literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo se focava na distinção entre parlamentarismo e presidencialismo – e na superioridade do primeiro –, os novos estudos sobre o presidencialismo citados anteriormente deram lugar a uma compreensão mais integrada da relação Executivo-Legislativo (Cheibub & Limongi, 2010). Tal compreensão deve muito a dois trabalhos que, embora focados em regimes parlamentaristas, questionaram a distinção entre este regime e o presidencialismo. O primeiro, de Strom (1990), analisa a existência e sucesso de governos minoritários em regimes parlamentaristas. O segundo, de Huber (1996), parte do caso francês para analisar o uso, por parte do Executivo, de procedimentos legislativos restritivos para o Parlamento. Os dois trabalhos contribuíram para o desenvolvimento de estudos focados nos modos pelos quais o Executivo obtém apoio em regimes presidencialistas.

Tais estudos influenciaram de modo considerável a discussão sobre o caso brasileiro. Com efeito, as duas últimas décadas testemunharam o avanço de uma literatura revisionista que questionou grande parte das hipóteses sobre os «entraves da democracia no Brasil», para usar a famosa expressão de Barry Ames (2003). Essa literatura encontrou evidências de que coalizões de governo no Brasil são bem mais comuns do que se supunha, e que o aumento do poder de agenda do Executivo advindo com a Constituição de 1988 tornou os governos brasileiros estáveis e capazes de contar com apoio sólido no Congresso (Figueiredo & Limongi, 2007). Não obstante, essa literatura formulou também o que seria o pressuposto – normalmente implícito – das hipóteses referentes ao conflito entre Executivo e Legislativo no Brasil. Seja para reiterar que, no caso brasileiro, a relação entre os Poderes é conflituosa, seja para

afirmar que os altos níveis de sucesso do Executivo são questionáveis – dado que não levam em conta a objeção da «antecipação às reações» –, os autores das hipóteses «pessimistas» acerca do sistema político brasileiro se basearam no pressuposto da *agenda dual* (Figueiredo & Limongi, 2009; Santos, 2010).

Segundo a tese da agenda dual, existiriam duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo. Os dois Poderes competiriam numa espécie de jogo de soma zero, no qual a implementação de uma agenda implicaria na abdicação da outra. A tese da agenda dual leva a crer que, de modo a obter votos para aprovar a própria agenda, o Executivo teria de cooptar o Legislativo, liberando emendas no orçamento para os parlamentares, ávidos, em sua feição mais midiática, para satisfazer seus interesses paroquiais.<sup>1</sup>

Em oposição à tese da agenda dual, parte da literatura revisionista supracitada baseia-se no pressuposto da agenda da maioria ou *agenda do governo*. Segundo essa tese, não seria possível falar em duas agendas, uma endógena ao Executivo e a outra ao Legislativo. Ao contrário, haveria apenas a agenda do governo, que não pode ser considerada como exógena ao Legislativo (Figueiredo & Limongi, Idem). Tomando por base esse pressuposto, o presente trabalho buscará mostrar que, embora a análise da taxa de sucesso do Executivo, bem como do apoio que lhe é dado pelos partidos dentro do Legislativo, pareça corroborar a visão de que há conflito entre os Poderes, o exame da participação dos parlamentares na produção legislativa contribui para a visão de cooperação entre Executivo e Legislativo. Note-se que isso ocorre mesmo no nível estadual brasileiro, sobre o qual a literatura sempre ressaltou a preponderância do Executivo sobre o Legislativo.

## 1.2. O Presidencialismo estadual brasileiro

O debate sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros tem como referência incontornável o trabalho *Os Barões da Federação* (1998), de Fernando Abrúcio. Sua tese tem como objeto o poder dos governadores a partir da redemocratização. O autor analisa como os governadores aumentaram seu poder ao longo da transição para a democracia, conquistando uma enorme gama de recursos e

---

<sup>1</sup> No entanto, estudos recentes vêm demonstrando que tal relação não é clara. Limongi e Figueiredo (2005), por exemplo, investigaram as emendas individuais dos deputados federais, vistas por muitos analistas e segmentos da mídia como o mecanismo explicativo da «conexão eleitoral» à brasileira: com as emendas individuais, o parlamentar levaria benefícios tangíveis ao seu reduto eleitoral, garantindo com isso sua reeleição. Porém, como mostram os autores, além de as emendas individuais representarem uma pequena parcela do total, não há correlação entre execução de emendas e votos favoráveis ao governo. Em suas palavras, «[e]mendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida, a liberação de verbas, ocorra» (Limongi & Figueiredo, 2005: 765). Ver, também, Ricci (2003).

tornando as máquinas públicas estaduais peças fundamentais das disputas políticas. Dado o forte domínio do Executivo sobre o processo decisório e seu controle sobre a Assembléia Legislativa, a dinâmica política nos estados brasileiros foi definida por Abrúcio como a de um *ultrapresidencialismo estadual*. O aspecto mais importante dessa dinâmica seria o controle rígido do governador sobre a Assembléia, sendo a natureza da formação da maioria governista e o baixo grau de participação dos deputados no processo decisório os fatores que tornariam tal controle anômalo.

Segundo Abrúcio, seis fatores seriam os maiores responsáveis pelo alto grau de poder dos governadores brasileiros: as prerrogativas e atribuições financeiras, administrativas e políticas de que dispõe o governador; a representação proporcional de lista aberta, que criaria «distritos informais» facilmente manipuláveis pelo governador, de modo a favorecer, naquele «distrito», o parlamentar de seu interesse; a ausência de estruturas intermediárias entre o governo estadual e os municípios; a fragilidade institucional das Assembléias Legislativas; a baixa visibilidade política da esfera estadual brasileira, devido à indefinição de suas atribuições; e, por fim, a capacidade do governador de neutralizar a ação dos órgãos que deveriam fiscalizá-lo – Ministério Público e Tribunais de Contas. Apesar dos méritos do estudo de Abrúcio, as evidências por ele apresentadas se limitaram à formação de coalizões governistas em 15 estados e em uma única legislatura (1991-1994). Desde então, um número maior, embora ainda insuficiente de pesquisadores têm se detido sobre a dinâmica política estadual.

O trabalho de Abrúcio foi o primeiro a demonstrar que, no que se refere à relação entre Executivo e Legislativo, o subsistema político estadual possui uma dinâmica distinta da esfera nacional. Se, como foi visto, a literatura sobre regimes presidencialistas conservou, durante anos, a desconfiança de que presidentes tivessem muitas dificuldades para formar maiorias nos parlamentos e governar de modo estável, a dinâmica estadual brasileira, tal qual apresentada por Abrúcio, revela um problema oposto, qual seja, o do predomínio do governador sobre a Assembléia Legislativa. O Chefe do Executivo estadual não teria problemas para formar sua maioria e desempenhar um governo estável, pelo contrário: o traço distintivo da política estadual seria, justamente, a presença constante, tão logo se inicie o governo, de uma sólida maioria governista nas Assembléias, bem como a estabilidade notável dos governos estaduais.

A coletânea *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*, organizada por Fabiano Santos (2001) e reunindo estudos sobre os estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, trouxe

novas evidências para a compreensão dos subsistemas políticos estaduais. A coletânea tornou evidente que há diferenças significativas entre as Assembléias Legislativas. A relação Executivo-Legislativo em MG e RJ, por exemplo, parece ser menos desequilibrada do que aquela encontrada em SP e ES. O capítulo de Santos (2001) dedicado à Assembléia fluminense, para citar apenas um caso, revela uma estrutura institucional bastante descentralizada, na qual o poder de agenda das lideranças partidárias é menor do que o encontrado noutros estados ou no nível federal. Isso talvez explique a maior participação dos parlamentares fluminenses na produção legislativa, diferentemente do que ocorre, por exemplo, em São Paulo.

Entretanto, em que pese sua qualidade, os estudos que compõem a referida coletânea se restringiram a uma legislatura (1995-1998) e a apenas seis estados. Embora indicassem a existência de diferenças significativas entre as unidades federativas, as evidências eram insuficientes para uma melhor compreensão de quais variáveis seriam responsáveis por essas diferenças. Desde então, estudos de caso analisaram de modo mais detido as especificidades de alguns estados. No entanto, poucos investigaram de modo sistemático o poder dos governadores, bem como as causas de seu apoio no Legislativo. O trabalho de Nunes (2008) perscruta o apoio dos partidos ao governador em três governos mineiros. O baixo nível de sucesso do governador Eduardo Azeredo (1995-1999) em votações nominais chama a atenção, contrastando com o dos dois governos mineiros subseqüentes. Nunes encontra evidências inesperadas que, assim como os estudos de caso da coletânea organizada por Santos, reforçam a existência de diferenças entre os estados, e mesmo dentro de um próprio estado. Porém, o escopo de seu trabalho é limitado, buscando apenas responder qual o grau de apoio dado pelos deputados estaduais ao governador.

Em trabalho posterior, Nunes (2009) investigou o modo como diferentes estratégias de formação de coalizões em dois estados – Minas Gerais e Rio Grande do Sul – podem resultar na obtenção de consenso no Legislativo. Até onde se saiba, Nunes foi o primeiro a partir do pressuposto da agenda da maioria para analisar a relação Executivo-Legislativo estadual.

Em estudo de caso sobre a Assembléia paranaense entre 1999 e 2002, Cervi (2009) investigou a relação entre a produção legislativa dos deputados estaduais e seu desempenho eleitoral posterior. Embora obtenha resultados interessantes, como a correlação entre produção legislativa localizada e maior probabilidade de reeleição, o problema endereçado por Cervi é diverso do tratado aqui. Tal é o caso também de Carreirão e Perondi (2009), cujo estudo do caso catarinense aborda o problema da disciplina partidária, e de Borges (2010), que analisou de modo rigoroso o declínio

eleitoral de máquinas políticas nos estados mais pobres da federação brasileira entre 2002 e 2006.

Em trabalho de fôlego, Ricci e Tomio (2010) analisaram a formação e aprovação de leis em 22 Assembléias, variando de uma até seis legislaturas. O estudo traz uma quantidade de evidências sem precedentes de que, primeiro, os Legislativos estaduais têm uma dinâmica própria, não redutível a uma cópia menor do Congresso Nacional; segundo, as Assembléias registram diferenças relevantes umas em relação às outras, que permanecem inexplicadas. Embora aceitem a argumentação, iniciada de modo mais sistemático com Abrúcio (1998), de que o processo legislativo estadual é dominado pelo Poder Executivo, Ricci e Tomio reforçam a necessidade de se definir melhor a questão. Em primeiro lugar, as prerrogativas que a Constituição Federal atribui aos estados, e que as Constituições estaduais atribuem aos governadores, já explicam em grande medida o domínio do Executivo. Em segundo lugar, dado o problema de organização coletiva dos parlamentares estaduais, é preciso questionar até que ponto um Executivo fraco lhes seria interessante. Essa questão será melhor desenvolvida adiante, mas pode-se adiantar que, do ponto de vista dos deputados, um governador com forte capacidade de produção legislativa poderia, em tese, ser preferível a um com menos poderes. Assim como Nunes (2009), Ricci e Tomio também reiteram que o foco na relação entre governo e oposição pode ser mais profícuo do que a mera contraposição entre Executivo e Legislativo.

Outro estudo a contribuir sobremaneira para a compreensão da relação entre Executivo e Legislativo nos estados brasileiros foi o de André Pereira, *Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo* (2004). Pereira estudou o processo pelo qual os governadores brasileiros obtêm apoios no Legislativo, valendo-se, para tanto, de um estudo dos padrões de carreiras dos secretários e deputados estaduais em 13 estados e em três legislaturas (1990, 1994 e 1998), e de estudos mais aprofundados dos casos gaúcho e capixaba.

A análise das carreiras parlamentares feita por Pereira indica que, via de regra, os deputados estaduais controlavam recursos estatais antes de serem eleitos, donde se supõe que necessitem desses recursos – cargos e verbas – para serem bem-sucedidos em sua reeleição. Para ter acesso a eles, porém, parlamentares dependem do Executivo estadual. Assim, se os governadores precisam dos parlamentares para aprovar seus projetos, parlamentares precisam de acesso a cargos e verbas para serem reeleitos. Ainda que, no nível federal, investigações mais rigorosas tenham mostrado ser a questão menos simples do que aparenta, a necessidade que parlamentares têm de cargos

e verbas para se reelegerem pode ser generalizada para a esfera federal. Qual é, então, a diferença entre os dois níveis?

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 pela qual 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, *idem*). A Tabela 1, abaixo, classifica os secretários estaduais brasileiros em cinco categorias. A primeira é a de secretários políticos, isto é, aqueles 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>2</sup>

---

<sup>2</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.

**Tabela 1. 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 baixíssima (Idem).

É preciso fazer a ressalva de que Pereira, autor, até onde se saiba, do mais amplo estudo sobre as coalizões na esfera estadual brasileira, 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.<sup>3</sup> Todavia, dada a dificuldade de identificar acordos desse tipo, e dado que nem todos os estados brasileiros possuem grandes empresas estatais, tal ressalva não será explorada aqui.

A julgar pelas evidências apresentadas por Pereira (Idem) sobre a formação de coalizões em âmbito estadual, governadores concedem cargos de primeiro escalão a seu próprio partido e a seus aliados de eleição, sendo a oferta aos demais partidos antes a exceção do que a regra. Por que isso ocorre? Por que o Chefe do Executivo estadual não busca formar uma coalizão ampla de governo se, ao tomar posse, sua base aliada é, na esmagadora maioria das vezes, minoritária? E por que, mesmo sem formar uma coalizão «formal» de governo, um contingente maciço de deputados estaduais lhe dá apoio?

---

<sup>3</sup> 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*, Caderno Brasil, 14 de maio de 2011).

A resposta a algumas dessas perguntas parece estar nas atribuições e prerrogativas dos governadores, de um lado, e nos problemas de ação coletiva enfrentados pelos parlamentares de outro. Em primeiro lugar, o nível estadual está difusamente estabelecido 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 e em segundo lugar, 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). O quadro esboçado aqui, a saber, de um nível federativo difusamente estabelecido, cujos poderes *vis-à-vis* o Governo Federal são apenas residuais e no qual o Poder Executivo goza de fortes prerrogativas constitucionais, já explicaria nalguma medida seu predomínio sobre as Assembléias e o baixo grau de participação dos parlamentares no processo decisório. Some-se a isso a alta competição eleitoral, o alto número efetivo de partidos e as incertezas quanto à reeleição, e se tornará claro o dilema enfrentado pelos parlamentares estaduais no que se refere à ação coletiva.

## 2. Participação legislativa na Assembleia Legislativa de São Paulo

Esta seção oferece algumas evidências sobre a participação dos parlamentares estaduais na produção legislativa da Assembleia Legislativa de São Paulo (doravante denominada ALESP). Antes de analisar os dados, alguns esclarecimentos metodológicos se fazem necessários. Em primeiro lugar, conforme dito anteriormente, o nível estadual está difusamente estabelecido na Federação brasileira. Os estados só podem legislar sobre assuntos que não foram expressamente delegados ao nível federal ou municipal. Não obstante, o Poder Executivo estadual tem a prerrogativa de iniciar quase toda a legislação considerada relevante. Via de regra, as leis de autoria dos deputados estaduais são homenagens e declarações de utilidade pública. Sendo assim,

esta seção se focará apenas nas leis produzidas pelo Executivo. Além disso, serão excluídos da análise os orçamentos e planos plurianuais, que, no período em questão, corresponderam a nove projetos de lei. A razão para a exclusão é que essas proposições normalmente recebem um grande número de emendas parlamentares, tratando-se, pois, de projetos com um perfil distinto.

O que se quer indicar, aqui, é que, levando em consideração as restrições a que estão submetidos os parlamentares estaduais, sua participação na produção legislativa do estado é maior do que a literatura sobre a política estadual normalmente supõe. A possibilidade de participação do deputado estadual é assaz limitada, mas, onde ela é permitida, existe em nível relevante.

As Tabelas 2 e 3 apresentam o número de proposições apresentadas e aprovadas pelos Poderes Legislativo e Executivo. Como se vê, embora os parlamentares aprovem, em termos absolutos, um número muito maior de leis do que o Executivo, sua taxa de sucesso é muito inferior à dele. Enquanto o Executivo aprovou 75,5% das leis que apresentou no período, o Legislativo aprovou apenas 28,8%.

**Tabela 2. Proposições apresentadas pelo Legislativo (2003-2006)**

	2003			2004			2005			2006			TOTAL
	PL	PLC	PEC										
<b>Apresentadas</b>	1293	42	25	774	30	16	928	20	16	708	56	4	3912
<b>Aprovadas</b>	348	2	0	273	1	0	289	1	0	203	4	1	1122 (28,7%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da ALESP.

**Tabela 3. Proposições apresentadas pelo Executivo (2003-2006)**

	2003			2004			2005			2006			TOTAL
	PL	PLC	PEC										
<b>Apresentadas</b>	39	10	1	34	12	0	49	20	0	53	23	0	241
<b>Aprovadas</b>	32	9	1	31	10	0	42	13	0	40	14	0	192 (79,7%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da ALESP.

No entanto, o alto número – em termos absolutos – de proposições do Legislativo aprovadas comparativamente ao do Executivo deve ser visto ressalvas. Isso porque a grande maioria de proposições apresentadas Legislativo é pouco relevante. A Tabela 4 divide o conteúdo dos projetos de lei apresentados por Executivo e Legislativo em três tipos: (1) administrativas, financeiras e orçamentárias; (2) políticas públicas; e

(3) projetos de leis honoríficas, denominações de locais públicos, datas comemorativas e declarações de utilidade pública. Como se pode ver, quase todas as proposições apresentadas pelo Executivo do primeiro tipo. Em contrapartida, o Legislativo quase não apresenta proposições administrativas, financeiras e orçamentárias. Ao contrário, as proposições apresentadas por esse poder se dividem nos outros dois tipos, que, pela própria natureza, tendem a ser menos relevantes do que o primeiro.

**Tabela 4. Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (em %)**

	Executivo			Legislativo		
	ADM_FIN_ORÇ	POL_OUTRAS	DEN_UTI_TIT	ADM_FIN_ORÇ	POL_OUTRAS	DEN_UTI_TIT
15a legislatura ALESP	92,6	5,1	2,3	14	37,6	48,4

Fonte: Ricci & Tomio (2010)

Assim, dado que a produção de leis consideradas mais relevantes é, em geral, de iniciativa do Executivo, resta agora analisar qual é a participação dos deputados estaduais no processo. Longe de atuarem livremente, os deputados da ALESP – como, aliás, quaisquer outros parlamentares – têm sua ação no Plenário precedida e moldada por uma série de regras e estruturas mediadoras. Ressalte-se que, embora tais regras e estruturas constringam de alguma forma a ação do parlamentar, não se trata, de modo algum, ao menos não a princípio, de um «constrangimento» com sentido depreciativo. Pelo contrário, a ausência dessas regras e estruturas criaria na Assembléia um verdadeiro estado de natureza hobbesiano, constituindo-se num obstáculo intransponível à ação coletiva dos parlamentares.

Na ALESP, como nas demais Assembléias brasileiras, o mais importante órgão decisório é a Mesa Diretora. É ela quem comanda todas as atividades administrativas e parlamentares da casa. A Mesa é composta por um presidente e dois secretários, eleitos em votação aberta. Para substituí-los, caso haja necessidade, há quatro vice-presidentes e o terceiro e quarto secretários. A eleição para a Mesa ocorre de dois em dois anos e seus ocupantes não podem ocupar os mesmos cargos na gestão subsequente. A presidência é o cargo mais importante da Mesa Diretora. Cabe destacar, entre as diversas atribuições do presidente, a de escolher os projetos que farão parte da ordem do dia das sessões ordinárias e a de convocar sessões extraordinárias.<sup>4</sup>

O segundo órgão decisório de maior relevo na ALESP é o Colégio de Líderes. Segundo o Regimento Interno, o líder é um intermediário autorizado entre seu partido

<sup>4</sup> A ordem do dia é o momento mais importante de uma sessão, pois é quando ocorrem as discussões e votações das proposições.

ou bloco parlamentar e a Assembléia. Dentre outras funções, cabe aos líderes registrar o nome do candidato do partido que concorrerá aos cargos da Mesa Diretora, indicar os membros do partido para as comissões – e retirá-los delas – e pedir a verificação de votações. O Colégio de Líderes também participa da organização da ordem do dia. Ele é composto do presidente da Assembléia, dos líderes dos partidos, do governo, da minoria e dos blocos parlamentares. A terceira instância decisória de relevo são as comissões permanentes. A ALESP possui 15 comissões, sendo as mais importantes a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO).

É necessário explicitar como se dá a tramitação de um projeto de lei na ALESP, sobretudo no que diz respeito à apresentação e aprovação de emendas. Uma vez que uma proposição é entregue à mesa diretora da ALESP, ela é lida no Pequeno Expediente para conhecimento dos parlamentares e, depois de publicada no «Diário da Assembleia», é incluída em pauta para recebimento de emendas. Se a proposição tiver regime de urgência, a pauta dura três sessões; se tiver tramitação ordinária, dura cinco sessões (Artigo 148 do RI da ALESP)<sup>5</sup>. Findo esse prazo, são encaminhadas para as comissões. Além de poderem receber emendas durante a pauta, as proposições também podem ser emendadas em dois momentos posteriores: durante o exame das comissões e antes da votação da proposição – neste caso, porém, só são permitidas as emendas aglutinativas, que resulta da fusão de outras emendas.

Se a proposição é aprovada, ela segue para o governador, que pode vetá-la total ou parcialmente em até 15 dias úteis (Artigo 28 da Constituição do estado de SP). O veto parcial pode se referir a um artigo ou até mesmo a uma alínea. A ALESP pode deliberar sobre a matéria vetada em um prazo de até 30 dias, sendo a matéria aprovada quando obtiver o voto favorável da maioria absoluta da casa. Caso não seja votado, o veto é incluído na ordem do dia da seção imediata, até sua votação final. Sendo o veto rejeitado, o Governador tem até 48 horas para promulgar o projeto de lei; caso não o faça, o Presidente da ALESP o promulgará.

Embora os parlamentares possuam três momentos para emendar as proposições – nos períodos de pauta, durante o exame das comissões e logo antes da votação –, é preciso ressaltar que, como dito acima, o governador tem direito ao veto parcial. Isso significa que, caso queira, pode vetar uma emenda ou, se preferir, uma única alínea dela. Some-se a isso o fato de que as proposições tramitando em regime de urgência devem ser votadas no prazo máximo de 45 dias, e que, neste regime, as comissões só podem analisá-las por 2 dias, e ficará claro que, primeiro não há muito tempo para um

---

<sup>5</sup> Segundo a Constituição do estado, o governador pode solicitar que o projeto de sua iniciativa tramite em regime de urgência, devendo ser votado em até 45 dias (Artigo 26). Caso contrário, é incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação.

parlamentar apresentar uma emenda, e, segundo, é difícil que ela sobreviva até a promulgação da lei.

Como se pode ver na Tabela 5, das 192 proposições do Executivo aprovadas no período, apenas 96 (50%) tenham recebido emendas dos parlamentares. Poder-se-ia objetar que o baixo número se explica pela antecipação dos parlamentares, que, sabendo que suas emendas não serão aprovadas, nem mesmo as apresentam. No entanto, tal objeção parece difícil de ser sustentada, de vez que, como se vê na Tabela 6, 40% das emendas apresentadas foram aprovadas. É uma proporção suficientemente alta para indicar a possibilidade de sucesso na aprovação da emenda.

**Tabela 5. Proposições do Executivo aprovadas e emendadas**

	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Total aprovadas</b>	192	100,0
<b>Com emendas apresentadas</b>	96	50,0

Fonte: ALESP

A explicação para que apenas metade das proposições do Executivo seja alvo de emendas parece estar, na verdade, no perfil das proposições. Dadas as competências residuais do nível estadual brasileiro, grande parte das proposições, mesmo as de origem no Executivo, não tem grande relevo ou não são objeto de debate. É o caso, por exemplo, de proposições que autorizam a Fazenda a alienar, mediante doação, um imóvel a algum município.

**Tabela 6. Emendas apresentadas e aprovadas**

	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Emendas apresentadas</b>	96	100,0
<b>Emendas aprovadas</b>	38	39,6

Fonte: ALESP

A Constituição Federal, a Constituição Estadual e o Regimento Interno impõem restrições severas à atuação dos deputados estaduais. Trata-se de um fato conhecido e citado com frequência na literatura sobre a política estadual brasileira. No entanto, a despeito disso, pouca atenção tem sido dada ao grau de participação dos deputados na produção legislativa onde ela é possível, a saber, nas emendas às proposições em tramitação na Assembleia. Até onde se saiba, Santos (2010) foi o único a explorar esse

aspecto da participação parlamentar no nível federal brasileiro, e, até onde se saiba, ninguém o fez no nível estadual.

### 3. Considerações finais

Em 15 de setembro de 2011, em entrevista ao autor, o deputado estadual paulista Carlos Giannazi deu a declaração que serve de epígrafe a este trabalho:

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

Para propósitos de análise, e levando-a a seu extremo lógico, a afirmação do deputado pode ser dividida em duas: (1) a Assembleia Legislativa não modifica as propostas do Executivo; e (2) a Assembleia Legislativa é irrelevante. Note-se, antes de mais nada, que tais afirmações encontram amplo respaldo na literatura sobre os sistemas políticos estaduais brasileiros.<sup>6</sup>

Como dito anteriormente, é fato sobejamente conhecido que a Constituição Federal de 1988 restringiu de modo considerável as competências dos estados brasileiros. Além disso, é igualmente notório que as Constituições Estaduais e que os Regimentos Internos das Assembleias brasileiras restringem ainda mais a possibilidade de participação dos deputados estaduais no processo decisório. Neste sentido, pois, parece evidente que a afirmação supracitada (2) é, ainda que exagerada, verossímil. As prerrogativas atribuídas às Assembléias a partir de 1988 reduziram consideravelmente sua relevância.

Todavia, seria este também o caso da afirmação (1)? Seria possível afirmar que a ALESP não modifica as propostas do Executivo, ou que, nas palavras do deputado Giannazi, ela apenas homologa as decisões do Palácio dos Bandeirantes? Este trabalho buscou apresentar evidências de que, apesar de todas as restrições a que estão submetidos, os parlamentares estaduais têm uma participação relevante na produção legislativa oriunda do Executivo. Se não é possível afirmar que a participação seja elevada, tais evidências permitem, ao menos, relativizar as afirmações de que a ALESP seja «apenas um cartório que homologa», isto é, que a participação dos parlamentares na produção legislativa seja nula.

---

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Abrúcio (1998) e Abrúcio, Teixeira e Costa (2001).

Um próximo passo necessário para o desdobramento deste trabalho seria a análise mais detalhada do tipo de mudança introduzida nas proposições do Executivo por meio das emendas parlamentares, bem como a tentativa de identificar quais os aspectos institucionais que mais influenciam nessa participação.

## Bibliografia

- ABRÚCIO, Fernando (1998). *Os Barões da Federação*. São Paulo, Hucitec/DCP-USP.
- \_\_\_\_\_, TEIXEIRA, Marco A. C. & COSTA, Valeriano (2001). “O Papel Institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 a 1998”. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AMES, Barry (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- BORGES, André (2010). «Já Não se Fazem Mais Máquinas Políticas como Antigamente: Competição Vertical e Mudança Eleitoral nos Estados Brasileiros». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, no. 35, pp. 168-188.
- CARREIRÃO, Yan & PERONDI, Eduardo (2009). “Disciplina e Coalizões Partidárias na Assembléia Legislativa de Santa Catarina». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, no. 71.
- CASTRO, Mônica, ANASTASIA, Fátima & NUNES, Felipe (2009). «Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros». *Dados*, vol. 52, no. 4, pp. 961-1001.
- CERVI, Emerson (2009). «Produção Legislativa e Conexão eleitoral na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, no. 32, pp. 159-177.
- CHEIBUB, José A., PRZEWORSKI, Adam & SAIEGH, Sebastian M. (2004). “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”. *British Journal of Political Science*. Vol. 34, no. 4, pp. 565-587.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. & LIMONGI, Fernando (2010). “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”. In: *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*. Vol. 01, pp. 38-53.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2007). “Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira”. In: MELO, Carlos & SAEZ, Manuel (orgs.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 147-198.

\_\_\_\_\_ & \_\_\_\_\_ (2009). “Poder de Agenda e Políticas Substantivas”. In: INACIO, Magna & RENNO, Lúcio (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 77-104.

\_\_\_\_\_ (2007). «Government Coalitions in Brazilian Democracy». *Brazilian Political Science Review*. Vol. 1, no. 2, pp. 182-216.

HUBER, John (1996). *Rationalizing Parliament*. Cambridge University Press, New York.

HUNTINGTON, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina (2005). “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 48, no. 4, pp. 737-776.

LINZ, Juan J. (1994). “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”. In: LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (org.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott (1993). “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: the Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*, October, 24.

NUNES, Felipe (2008). «Convergência Partidária e Base Parlamentar: o Comportamento dos Partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005”. *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 10, no. 15, pp. 83-130.

\_\_\_\_\_ (2009). *Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, 1999-2006*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RICCI, Paolo & TOMIO, Fabrício (2010). *Instituições e Decisões: Estudo Comparativo do Processo Legislativo nas Assembléias Estaduais*. Paper apresentado no VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2010, Recife.

\_\_\_\_\_ (2003). “O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?”. *Dados*, vol. 46, no. 4, pp. 699-734.

SANTOS, Fabiano (2001). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

SANTOS, Rafael Freitas (2010). *Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

STEPAN, Alfred (2002). “O Federalismo Descentralizado do Brasil: Aproximando o Governo dos Cidadãos?”. In: BETHELL, Leslie (org.). *Brasil: Fardo do Passado, Promessa do Futuro*. Tradução de Maria B. de Medina. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press.

SILVA, Fábio L. M. & BARRIENTOS, Miguel (2011). *Prerrogativas Constitucionales y Poder de los Ejecutivos Subnacionales Brasileños y Argentinos en Perspectiva Comparada*. Paper apresentado no X Congresso Nacional de Ciência Política, Córdoba, Argentina.