

# **35º Encontro Anual da ANPOCS**

**24-28 de outubro de 2011  
Caxambú-MG, Brasil**

## **GT 10 - Estudos Legislativos**

### **TÍTULO:**

**O processo legislativo estadual sob dois regimes constitucionais: processo decisório e as relações executivo/legislativo nos estados na transição democrática e após 1988 (1979-2010)**

### **AUTOR:**

**Fabício Ricardo de Limas Tomio (UFPR)**

## O processo legislativo estadual sob três regimes constitucionais: processo decisório e as relações executivo/legislativo nos estados (1951-2010)

Fabrício R. L. Tomio (UFPR)

### Introdução

Apesar de menos aprofundado que o estudo sobre o Congresso Nacional, investigações sobre os parlamentos estaduais brasileiros tem demonstrado que as assembleias não são versões em miniatura do legislativo federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória própria dos estados. Fato que lhes confere uma peculiaridade própria e abre espaço para pensá-los dentro de uma perspectiva direcionada a uma compreensão mais robusta e abrangente de seus desempenhos. Através de uma abordagem comparativa, o exercício descritivo e analítico aqui proposto está centrado na sistematização dos achados de uma pesquisa sobre o funcionamento e desempenho de cinco assembleias legislativas.<sup>1</sup> No caso específico desse paper, nos detemos sobre o processo de apresentação e aprovação de projetos de leis estaduais, envolvendo as relações entre o poder executivo e legislativo estadual. A decisão de privilegiar este aspecto é compreensível por se tratar de tema central para dimensionar o papel dos executivos e dos legislativos estaduais. As performances legislativas das Assembleias estaduais nos oferecerão um indicativo claro de qual é a agenda prevalecte no âmbito subnacional.<sup>2</sup> A análise comparativa das informações disponíveis sobre a produção legislativa das assembleias legislativas torna mais consistente um possível diagnóstico em tal sentido e, em última instância, permitir uma análise agregada e quantitativa

---

<sup>1</sup> Como ressalva ao leitor, é preciso destacar que a compilação e sistematização dos dados que serviram de base a essa análise ainda está em curso. Os dados já consolidados permitem sustentar algumas das afirmações realizadas. Entretanto, as informações aqui presentes relacionadas ao processo legislativo de alguns dos estados são provisórias e podem sofrer revisões em versões posteriores desse estudo. Procuramos sempre expressar junto aos dados o *data missing*. Além disso, como apresentado nas tabelas, a quantidade de legislaturas disponíveis por estado não é uniforme, variando entre oito (RS e SE), treze (MG) e quinze (ES e SP).

<sup>2</sup> O Congresso Nacional não se distancia muito dos demais parlamentos do mundo onde prevalece a regra dos 90% (LIMONGI, 2006), isto é, o governo é responsável por pelo menos 90% das propostas aprovadas e, ao mesmo tempo, a taxa de sucesso das propostas do governo alcança este nível (LOEWENBERG e PATTERSON, 1979). Entretanto, estudos anteriores (SANTOS, 2001; ABRUCIO, 1998) demonstraram diferenças substantivas entre as assembleias legislativas, assim como um desempenho diferente entre elas e o Congresso Nacional. De fato, em um estudos anteriores, constatamos tanto a variação entre os estados quanto a diferenciação com o processo legislativo federal (TOMIO, 2005, 2010, 2011; TOMIO e RICCI, 2010, 2011).

do grau e da natureza da participação dos diferentes atores no processo decisório no âmbito subnacional.

Através de uma abordagem histórico-comparativa, com variáveis do processo legislativo (dominância, sucesso, conteúdo dos projetos), do contexto institucional constitucionalizado (antes e depois da Carta de 1988, em regimes autoritários e democráticos) em cada uma das quinze legislaturas, o paper procura ampliar a compreensão da dinâmica legislativa, do processo decisório e das instituições representativas estaduais brasileiras. Nesse sentido, buscamos abordar: 1) o problema da agenda do executivo e do legislativo e o caráter do “presidencialismo de coalizão” estadual resultante do legado institucional incorporado pela CF de 1988 - a liberdade constitucionalmente limitada do escopo normativo estadual e as prerrogativas que o executivo tem na definição de sua agenda o torna um administrador com fortes poderes proativos e poderosas prerrogativas legislativas, incomparáveis institucionalmente a qualquer período democrático anterior a 1988; 2) o papel do parlamento estadual, onde dados demonstram que houve e ainda há espaço para a organização de uma agenda pública mais complexa - o volume de propostas apresentadas pelos deputados de cunho estadual sinaliza para uma agenda pelo menos “desejada”, principalmente direcionada a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais (sinalizando um jogo governo/oposição na dinâmica partidária e eleitoral dos estados); 3) o significado da produção legislativa residual e de grande volume dos deputados estaduais - a apresentação por parte dos deputados de propostas e cujo conteúdo é simbólico e/ou geograficamente limitado (apesar do baixo efeito distributivo, como leis de declaração de utilidade pública), onde os legisladores seguiriam uma estratégia relacionada às questões paroquiais e expectativas de benefícios eleitorais.

O texto é organizado da seguinte forma. Na seção seguinte buscamos dimensionar o volume e a dinâmica da produção legislativa em cinco estados (ES, MG, SP, RS e SE), em até quinze legislaturas (1951-2010). Identificar alguns aspectos determinantes do processo decisório estadual é o objetivo central desta seção. Para isso a análise fundamenta-se na exploração dos dados a partir de alguns indicadores como o volume dos projetos apresentados, a taxa de sucesso e os vetos apontados pelo executivo. Na seção que sucede a

essa, abordamos os determinantes institucionais que dimensionam o escopo, o conteúdo, o tipo e a qualidade do processo decisório e legislativo estadual brasileiro a partir da distribuição de competências legislativas entre União/Estados e executivo/legislativo previstas nos diferentes períodos constitucionais. Na última seção apresentamos o conteúdo das propostas apresentadas pelos governos e deputados estaduais em cada contexto institucional das seis últimas décadas. Desta forma, nas duas últimas seções, problematizamos o processo legislativo estadual a partir do tipo de proposta em discussão. A nosso entender é este aspecto que nos ajuda a compreender melhor a dinâmica legislativa e o desempenho dos legislativos estaduais. Por fim uma seção conclusiva em que sugerimos as etapas futuras de investigação para o estudo das assembleias estaduais.

### **Diferenças e similaridades na produção legislativa estadual em cada contexto institucional (1951-2010)**

Fazemos aqui, primeiramente, um exercício de comparação do processo legislativo estadual, em quatro contextos institucionais distintos (1951-66, período anterior a CF de 1967-69; 1967-78, período mais fechado do regime militar; 1979-90, período da redemocratização; e ,1991-2010, período posterior à promulgação da Constituição de 1988 e das Constituições estaduais)<sup>3</sup> com o processo legislativo da Câmara dos Deputados. O exercício proposto, obviamente, não é meramente analítico, mas visa dimensionar as diferenças entre os dois níveis institucionais, o nacional e o estadual em períodos institucionais diversos.

Dada a natureza do estudo, centrada sobre a produção legislativa, a primeira questão é compreender se estamos diante de um parlamento estadual (ou de parlamentos, dada à distinção dos períodos constitucionais) com um formato de dinâmica legislativa diferente ou, caso contrário, similar à instância

---

<sup>3</sup> O recorte de períodos no processo legislativo estadual orienta-se por duas dimensões: as legislaturas e a vigência das constituições federais (CF 1946, CF 1967-69 e CF 1988). O período da constituição autoritária no Regime Militar foi dividido em dois, devido o conjunto de mudanças institucionais do final da década de setenta e início dos anos oitenta (anistia, pluripartidarismo, eleições diretas para governadores, etc.) e a conseqüente abertura gradual do regime. Em virtude disso, não há total coincidência entre as legislaturas e vigências dos princípios constitucionais. Decidimos, no entanto, manter essa discrepância para manter a legislatura como unidade de análise de agregação dos dados do processo legislativo estadual.

representativa nacional. Para isso nos detemos sobre dois indicadores utilizados pela literatura para avaliar o desempenho legislativo de uma instituição: as taxas de dominância e as de sucesso legislativo. A Tabela 1 nos informa a respeito destes dois indicadores levando em conta os resultados encontrados para as Assembléias Estaduais e a Câmara dos Deputados nas duas experiências democráticas, a democracia de 46 e a atual (e, no caso das Assembléias, também para duas fases entre as constituições de 1967/69 e 1988).

**Tabela 1 - Comparação das taxas de dominância e sucesso das propostas apresentadas pelo executivo e legislativo**

<b>Instituição representativa</b>	<b>Dominância do executivo na produção legislativa</b>	<b>Sucesso do Executivo</b>	<b>Sucesso do legislativo</b>
Assembléias Legislativas (1951-1966)*	42,8	85,9	37,9
Assembléias Legislativas (1967-1978)*	38,4	93,3	70,8
Assembléias Legislativas (1979-1990)*	21,9	82,8	47,1
Assembléias Legislativas (1990-2010)*	24,3	85,9	36,4
Assembléias Legislativas (22 Estados, 1987-2008)**	30,5	90,1	47,5
Câmara dos Deputados (1947-1964)	38,5	29,5	11,6
Câmara dos Deputados (1988-2007)	83,3	75,1	<1%***

Fontes: banco de dados Legislativos das Assembléias Estaduais. Para a Câmara Federal, no período 1988-2007, ver Figueiredo e Limongi (2007), tabela 1; a taxa de sucesso do legislativo para o período 1947-1964 é calculada a partir de Braga (2008), tabela 3, p. 161.

\* dados restritos aos quatro estados aqui analisados (ES, MG, RS e SP), sendo que no período 1951-1978, os dados expressam o processo legislativo somente dos estados do ES e de MG.

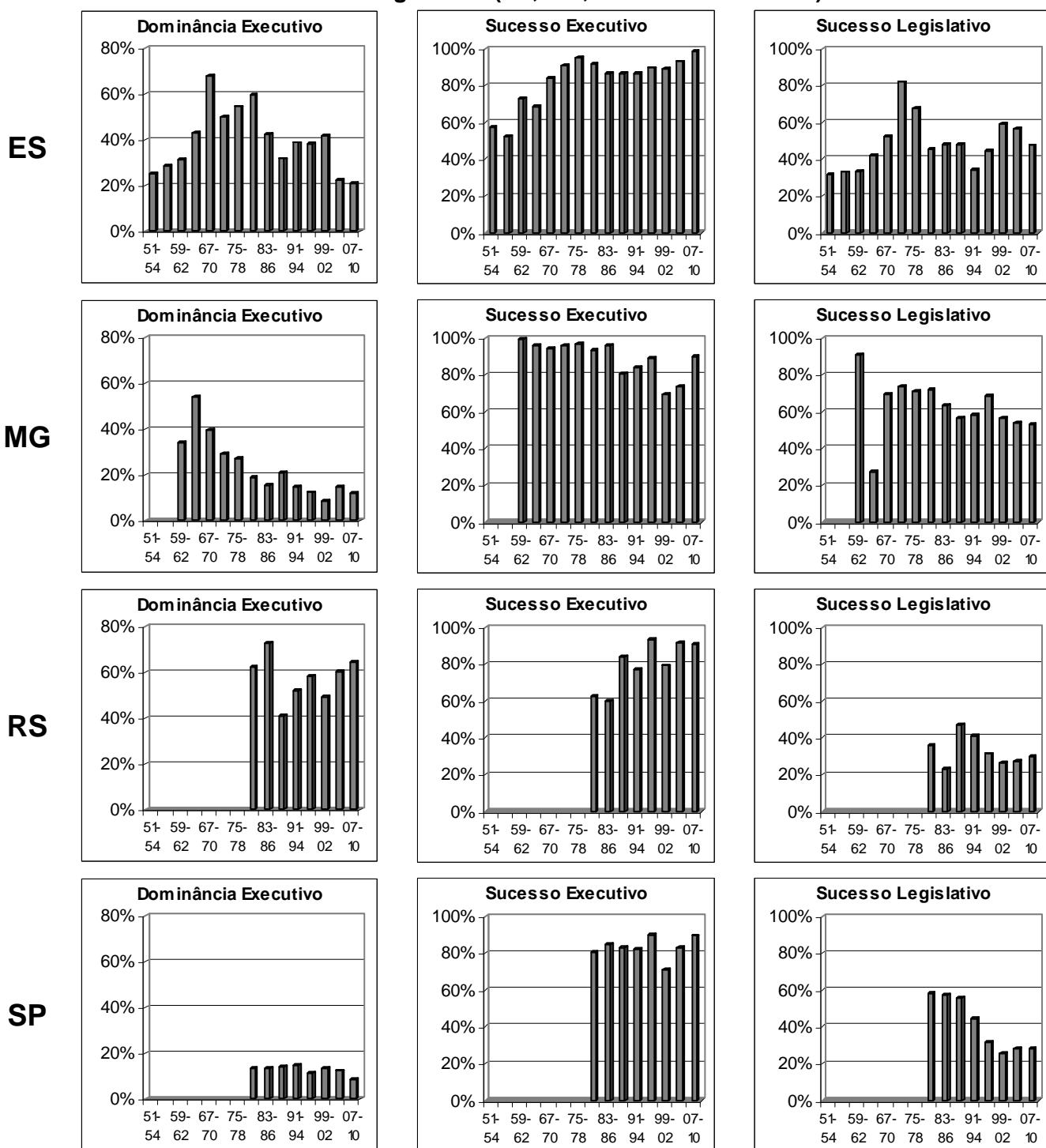
\*\* dados calculados com base em 22 Assembléias, ver TOMIO e RICCI (2010). Apresentamos esses dados de um estudo anterior como reforço do argumento da distinção das instituições representativas estaduais em virtude da amostra de estados ser muito limitada neste estudo.

\*\*\* o dado é uma estimativa feita a partir das informações fornecidas pelo portal da câmara de deputados.

A dominância do executivo nos indica o percentual de projetos transformados em norma jurídica de iniciativa do executivo. O percentual para as Assembléias estaduais, em qualquer período histórico descrito e, sobretudo, no período anterior ao regime militar, é similar àquele do executivo federal durante o período 1947-1964, demonstrando baixa dominância. Isso indica certo ativismo legislativo por parte dos deputados estaduais que não se observa no âmbito federal (pós 1988) ou, dito de forma mais direta, significa que a maioria

dos *outcomes* legislativos estaduais (sem entrar no mérito, neste momento, da relevância da produção legislativa), independentemente do período institucional (entre 1951-2010) é de origem parlamentar.

**Gráfico 1 - Taxas de dominância e sucesso das propostas apresentadas pelo executivo e legislativo (ES, MG, RS e SP - 1951-2010)**



Os dados sobre o sucesso de executivo e legislativo – referente à percentagem de projetos apresentados e sancionados/promulgados – oferecem outras informações para confirmar essa suposição. Por um lado, é incontestável o dado que configura o executivo estadual como ator bem-sucedido, em qualquer período constitucional, com taxas superiores ao valor encontrado para os projetos do governo na Câmara Federal. Ao mesmo tempo, porém, e diferentemente da esfera federal, os deputados estaduais registram uma taxa de sucesso média consideravelmente elevada para projetos de sua proposição. Em síntese, os dados revelaram uma configuração das performances legislativas diferente da que encontramos no âmbito federal e inclusive, significativamente variável entre os contextos constitucionais (democráticos e autoritários) segmentados aqui. Este fato justifica e estimula, ao mesmo tempo, a investigação específica e comparada do processo legislativo estadual nos diferentes períodos históricos da institucionalidade brasileira.

Além disto, a comparação detalhada do processo decisório estadual revela que há uma grande variação entre as performances legislativas dos atores políticos (executivo e legislativo) entre os estados e as legislaturas no longo período investigado (1951-2010) – ver Gráfico 1. Mesmo que a série histórica mais longa (quinze legislaturas) esteja restrita a ES e MG, é possível verificar, como esperado, que no início do regime militar, seja por fatores políticos autoritários, seja pela mudança do contexto institucional promovida pela Constituição 1967/69, que a atividade legislativa dos parlamentares é sensivelmente reduzida e alterada. No início deste período a dominância do executivo estadual fica mais evidente. Restrições institucionais e, principalmente, políticas possuem determinação direta nesse resultado legislativo.

Por outro lado, se comparamos o período posterior a 1979 em quatro estados (oito legislaturas de ES, MG, SP e RS), verificamos um elevado grau de variação entre os estados. Neste período, a dominância do executivo não parecer estar relacionada à sua taxa de sucesso legislativo, mas a quantidade de proposições legislativas dos parlamentares e a capacidade destes converter em lei seus projetos. Mesmo que tenhamos mais perguntas do que respostas sobre essa variação, entre estados e legislaturas, antecipando as conclusões da

análise presente nas seções seguintes, o tipo de proposição apresentada majoritariamente pelos parlamentares parece determinar a taxa de sucesso coletiva do legislativo estadual.

Entretanto, antes de abordar o contexto institucional e a variação do tipo de lei presente no processo legislativo, para ampliar o quadro interpretativo do processo decisório estadual, de forma a distingui-lo do cenário descrito para o Congresso Nacional e do pressuposto da subordinação do legislativo ao executivo estadual, apresentamos ainda nesta seção um maior detalhamento da produção legislativa das Assembléias estaduais. Sobretudo, sobre o volume da produção apresentada por executivo e legislativo. Os gráficos 2 e 3 sintetizam esta informação, por estado aqui comparado.

Como é possível observar nesses gráficos, na maior parte das legislaturas, o volume das proposições apresentadas pelos deputados estaduais é elevado, se comparado com o do executivo, sobretudo conforme nos distanciamos do início do regime militar. Além disso, há grande oscilação entre as assembléias legislativas, da menor atividade legislativa dos parlamentares no RS à elevadíssima atividade dos deputados em MG e SP, em termos absolutos e comparado à atividade legislativa do executivo nesses estados.

O motivo do domínio do legislativo, em termos de propostas apresentadas, parece estar relacionado aos custos políticos e institucionais da proposição. Possivelmente, no período mais duro do regime militar, os custos políticos de proposição legislativa foram os mais elevados para os parlamentares – o que deve ter sido acrescido da maior restrição institucional à iniciativa em determinadas áreas do processo legislativo. Porém, do ponto de vista formal, considerando somente as regras que disciplinam a ação dos deputados durante o processo legislativo, apresentar um projeto não é uma ação altamente custosa. Em geral as regras que regem os trabalhos legislativos nas assembléias legislativas são bastante permissivas nesse sentido.<sup>4</sup>

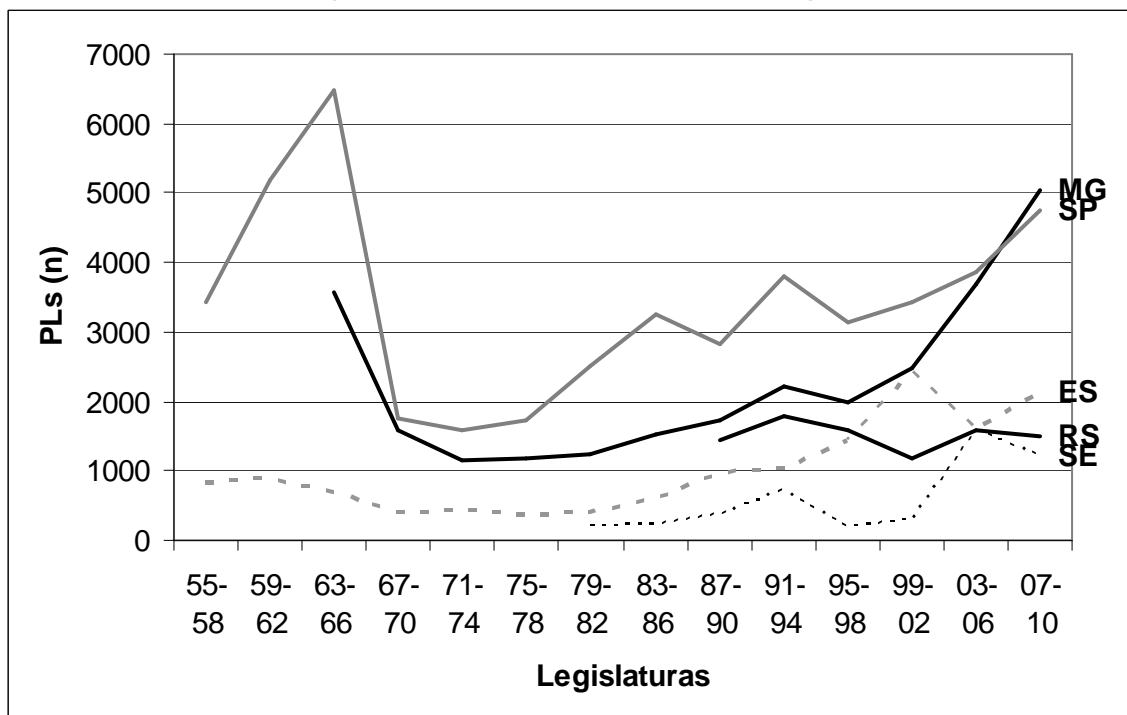
---

<sup>4</sup> Na história política das instituições representativas brasileiras, o Estado Novo (CF 1937, Art 64 § 1º, “A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal”) foi único período em que havia regras formais que impediam o parlamentar apresentar individualmente proposições legislativas. Nos estados, outro exemplo histórico-institucional de restrição desse tipo de atividade parlamentar existia na Constituição “castilhistas” do Rio Grande do Sul, onde o Presidente do Estado decretava leis com consulta às Câmaras Municipais, ficando a Assembléia restrita à deliberação do orçamento e de lei tributária propostas pelo executivo (CE-RS de 1891, Arts. 31 a 34 e 46 a 48). Na vigência da CF de 1988, exemplos



Certamente, isto é elucidativo sobre o protagonismo legislativo dos deputados estaduais. Essa resposta, porém, tem alcance explicativo limitado.

**Gráfico 2 - Projetos de lei apresentados por assembleia legislativa e legislatura (em valores absolutos – 1951/2010)**



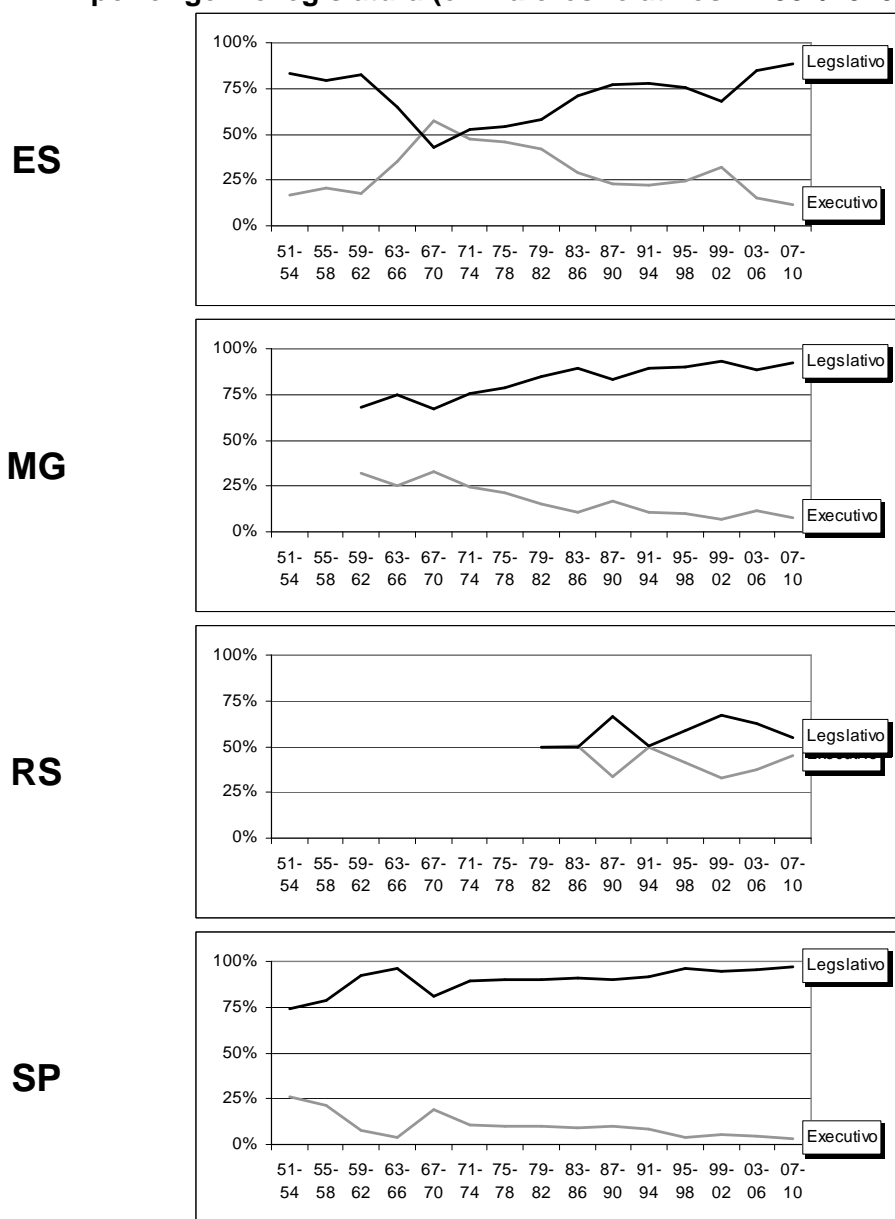
Na prática ela não explica a grande variação encontrada entre as assembleias legislativas. A resposta para este diferencial, além de incorporar variáveis políticas e institucionais estaduais ignoradas nesse estudo, é que, por determinação das constituições federais posteriores a 1946, as assembleias estaduais têm tamanhos diferentes – a quantidade de deputados variou de duas dezenas a quase uma centena. Apesar da variação entre o ativismo legislativo nos estados, há uma relação clara entre quantidade de proposições de iniciativa dos parlamentares e o número de cadeiras da Assembleia Legislativa.<sup>5</sup> Esse argumento é válido, porém, apenas para o volume de propostas dos deputados. Quando se passa a considerar a produção legislativa do executivo, o tamanho das assembleias nesse caso não é fator explicativo. Isso, claramente, sinaliza para um ativismo legislativo do executivo estadual que também deve ser mais

desse tipo está restrito à proposição de emendas à constituição, cuja iniciativa parlamentar individual é vedada.

<sup>5</sup> Em estudo anterior, estabelecemos a relação entre o número de projetos dos deputados estaduais e tamanhos da Assembleia (TOMIO e RICCI, 2010).

precisamente indagado, talvez considerando outros fatores como a complexidade da administração pública estadual e a provisão constitucional em regulamentar seu funcionamento por decretos administrativos, o tamanho da coalizão governamental e o apoio encontrado pelo governador na própria assembleia. Entretanto, esses aspectos políticos e institucionais não são abordados nesta exposição.

**Gráfico 3 - Projetos de lei apresentados por assembleia legislativa, diferenciando por origem e legislatura (em valores relativos – 1951/2010)**



Para compreender melhor a dinâmica da produção legislativa retornamos ao exposto no Gráfico 1 (e Tabela A.2, no Anexo): comparar as propostas legislativas aprovadas pelo executivo e legislativo em cada legislatura. O dado revela que, em todo o longo período investigado e independentemente do contexto institucional, as leis estaduais dos deputados têm peso significativo, não apenas considerando-se o volume das propostas apresentadas, mais também na produção legislativa final.

Entretanto, outra observação a ser feita é que os governadores são geralmente bem-sucedidos, se comparados às propostas oriundas de deputados. Porém, há diferenças significativas entre os estados. Em algumas legislaturas nos estados (como ES51-66, MG99-06, RS79-88, RS91-94, RS99-02, SP99-02), a taxa de sucesso dos governos é elevada (geralmente, entre 60% e 80%), porém até menor que a encontrada para a maioria das legislaturas nos estados (TOMIO e Ricci, 2010) e até menor que a do executivo federal no período constitucional posterior a 1988 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

Da mesma forma, quanto à taxa de sucesso das propostas dos deputados, elas são baixas em algumas legislaturas (ES51-62, ES91-94, MG63-66, RS83-86, RS99-10, SP99-10, em geral, taxas próximas a 20%); mas, elevadas em outros casos (com taxas superiores a 60%, ES71-78, MG59-62, MG67-86, MG95-98). Cabe uma reflexão sobre as diferenças entre as legislaturas e estados. Percebe-se que para a mesma assembleia legislativa as taxas de sucesso se mantêm relativamente estáveis, pelo menos em um mesmo contexto institucional. Entretanto, há variações significativas não desprezíveis entre estados e períodos constitucionais.

Dos dados apresentados extraímos, porém, duas importantes considerações. Por um lado, o sucesso das propostas do legislativo, em todos os períodos históricos, algo não registrado para o âmbito nacional, dentro da Câmara dos Deputados. Por outro lado, sempre olhando para as taxas de sucesso, destaca-se a presença de variações registradas entre os estados e entre as legislaturas nos estados. Cabe, portanto, a seguinte pergunta: como a literatura explica estes dois aspectos?

De acordo com a interpretação mais frequente, haveria uma preponderância do executivo estadual frente a subordinação dos respectivos

legislativos.<sup>6</sup> A essência do argumento é que os governadores controlam as assembleias legislativas que, por sua vez, exercem apenas um papel homologatório. A relação básica entre Executivo e legislativo é expressa nestes termos. Os deputados estaduais, frente à fraqueza das agremiações partidárias, dependeriam do acesso a recursos públicos. Assim, eles garantiriam o apoio ao governador que, em resposta, promoveria a distribuição de recursos ou cargos do Executivo.

Dentro das possíveis implicações que esta forma de argumentar acarreta, uma implicação central para este trabalho é a de que a dinâmica do processo legislativo é dominada pelo executivo. Em síntese, aquela perspectiva se desenvolve em torno da contraposição entre, por um lado, um executivo com fortes poderes e, por outro, um legislativo fraco, seja porque fracamente organizado internamente, seja em razão do fato de que os deputados estaduais, frente à fraqueza das agremiações partidárias, dependem do acesso a recursos públicos que são de monopólio do governador.

Esta forma de argumentar é válida e, eventualmente, descreve períodos específicos da relação executivo/legislativo em alguns estados, mas deve ser melhor definida. Se não há dúvida de que os governadores são fortes, importante é enfatizar o fato de que esta força não é derivada essencial e necessariamente da fraqueza política da assembleia legislativa, mas é definida pelo arranjo institucional do federalismo brasileiro posterior a CF de 1934, acentuada em períodos autoritários. Desta forma, a readequação da abordagem aqui proposta fundamenta-se em olhar para as prerrogativas legislativas: (1) que a Constituição Federal atribui à União (centralização federativa); e, (2) que as respectivas constituições estaduais, por determinação ou não da Constituição Federal, conferem aos governadores (centralização institucional). A distribuição de competências e suas determinações sobre o processo legislativo estadual é tratado na seção seguinte.

---

<sup>6</sup> Em geral, esse tipo de interpretação sobre o processo decisório estadual segue a constatação que nos estados “não há equipotência entre os poderes, mas sim uma hipertrofia do Executivo, configurando um sistema ultrapresidencial” (ABRUCIO, 1998: 110- 111). Por decorrência, segundo essa interpretação, “os governadores possuíam controle total das Assembleias Legislativas, aprovando, com grande facilidade, os principais projetos de lei que lhes interessavam” (ABRUCIO, p. 163). Essa afirmação é seguida por estudos semelhantes (ABRUCIO *et al.*, 2001; DOMINGUES, 2001; GROHMAN, 2001; BRAGA e FRANÇA, 2008).

## **Distribuição de competências e variação histórica no contexto institucional**

Desde a Constituição de 1934, o escopo decisório do legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa (quanto à abrangência e iniciativa, ver Tabela 2). As Constituições brasileiras, a partir de 1934, redefiniram o desenho institucional do federalismo. Por exemplo, a Constituição de 1988 foi extremamente detalhada nas atribuições da União, dos Estados e dos Municípios, definindo que compete estritamente aos estados legislar de forma “concorrente” com a União em assuntos: tributários, econômicos, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente, etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas leis complementares federais. Essa esfera “concorrente” pode ser subdividida, quanto à extensão do direito dos estados legislar, em: 1) “Concorrente com norma geral e específica”, prerrogativa atribuída explicitamente à União e aos estados simultaneamente, porém com amplitude de ação diversa, à União cabe editar a norma geral, delineando os limites legais e, aos estados, editar a norma específica dentro do âmbito previamente determinado, adequando-a às suas necessidades específicas com caráter regulatório marginal ou centradas nos aspectos administrativos da execução da política; 2) “Paralela”, prerrogativa atribuída explicitamente à União e aos estados simultaneamente, mas com âmbitos de ação determinados conforme o interesse afetado (estadual ou federal), na qual o exercício da competência por um ente não exclui o do outro. A consequência disto, no caso do último período constitucional, como a União possui competência normativa privativa abrangente (CF de 1988, arts. 21 e 23), resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.<sup>7</sup>

Ainda mais importante é dizer que, em todos os estados, compete exclusivamente ao executivo propor legislação sobre: o efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime (cargos, salários e pensões) do serviço público, questões orçamentárias e patrimoniais, a defensoria pública e a estrutura

---

<sup>7</sup> Além disto, a constituição elevou os municípios ao status de entes federativos, reservando a esses o *home rule* e a plena autonomia política. Portanto, toda esfera de “assuntos de interesse local” tornou-se objeto normativo de decisões legislativas autônomas dos governos municipais. Para a compreensão da dinâmica referente à criação e às prerrogativas constitucionais dos municípios após a Constituição de 1988, ver Tomio (2005a, 2005b, 2005c).

administrativa do executivo (secretarias e demais órgãos). Isso pode explicar o volume elevado de propostas apresentadas e aprovadas pelos governadores. O sucesso delas está relacionado mais à natureza destas propostas do que ao apoio político na assembléia, já que não dependeriam fundamentalmente de aspectos ideológicos extremados e são vinculadas à gestão destas políticas, visto que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar federal ou nas próprias Constituições Federal e Estadual, no período pós 1988.

**Tabela 2 – Distribuição de competências legislativas (CF 1988)**

		<b>Competências (iniciativa, Executivo X Legislativo)</b>		
		<b>Privativa/Exclusiva Executivo</b>	<b>Concorrente</b>	<b>Privativa/Exclusiva Legislativo</b>
<b>Competências (Estados X União)</b>	<b>Privativa União</b>		<b>Fundamentais;</b> <b>Nacionalidade;</b> <b>Organização dos poderes;</b> <b>Organização do estado;</b> <b>Político; Eleitoral; Civil;</b> <b>Penal; Processual;</b> <b>Defesa; Segurança;</b> <b>Financeiro; Agrário;</b> <b>Comercial;</b> <b>Comunicações; Riquezas</b> <b>minerais/atômicas;</b> <b>Marítimo;</b> <b>Aeronáutico/espacial;</b> <b>Trabalho; Trânsito;</b> <b>Transportes</b>	
	<b>Concorrente com norma geral (União) e específica (Estados)</b>		<b>Social; Política urbana;</b> <b>Econômico; Ambiental;</b> <b>Patrimônio histórico</b>	
	<b>Paralela (plenas e não excludentes) entre União e Estados</b>	<b>Orçamentário;</b> <b>Administrativo</b>	<b>Tributário;</b> <b>Organização (território)</b>	
	<b>Privativa Estados</b>			

De fato, isto não é uma inovação do último período constitucional. Como anteriormente destacado, desde a CF de 1934 a atribuição de competências legislativas tem privilegiado a União e restringido o escopo legislativo dos estados, sendo que as duas Constituições autoritárias (1937 e 1967/69) intensificaram esse processo. Ao mesmo tempo, pelo menos as Constituições democráticas (1934, 1946 e 1988) mantiveram grande autonomia

(descentralização) administrativa para os Estados (como pode ser observado no Gráfico 4).<sup>8</sup>

Por outro lado, essas constituições inauguraram a prerrogativa exclusiva do executivo em iniciar o processo legislativo sobre determinadas esferas normativas. Esse processo se iniciou com: (1) a CF de 1934, que atribuiu ao presidente a exclusividade de propor leis administrativas (sobre pessoal) e, em conjunto com a Câmara, leis “sobre matéria fiscal e financeira”,<sup>9</sup> além de encaminhar a proposta do “orçamento” (CF 1934, Art. 50, § 1º); (2) do ponto de vista formal, a CF de 1937 definiu quase toda a iniciativa legislativa ao presidente e excluiu a esfera tributária e financeira da iniciativa legislativa, além de impedir iniciativas legislativas individuais dos parlamentares<sup>10</sup> - além disso,

---

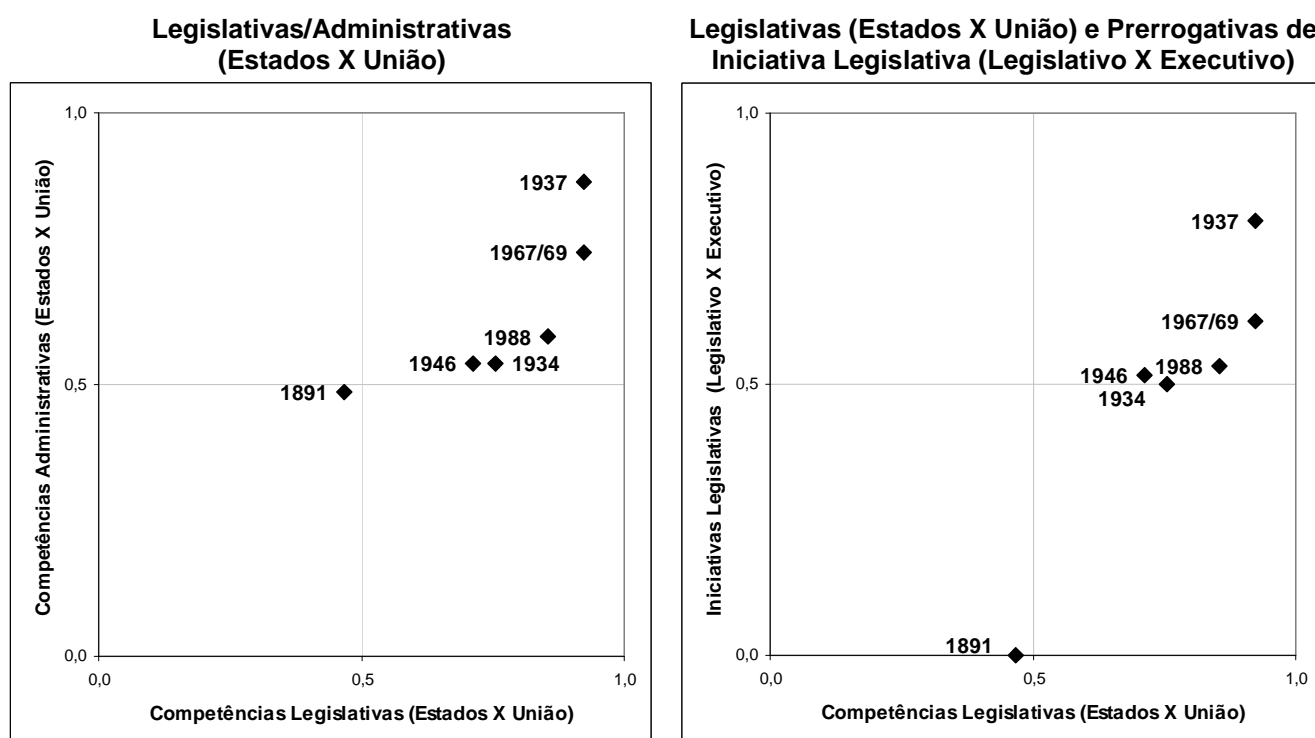
<sup>8</sup> Para a definição de competências legislativas e administrativas (da União e dos Estados) e iniciativas legislativas exclusivas do executivo e legislativo estadual (indicadores presentes no Gráfico 4) foi utilizado o texto constitucional: “na construção dos indicadores de comparação analisamos as competências legislativas e administrativas quanto ao conteúdo (classificadas segundo a matéria) e quanto à extensão (classificadas segundo a participação um ou mais entes federativos), conforme a técnica de repartição adotada constitucionalmente. Em face da diversidade de competências estabelecidas pela Constituição brasileira, optou-se por agrupar essas previsões constitucionais, definindo trinta competências legislativas e treze competências administrativas a ser comparadas, , que foram organizadas, na classificação quanto à extensão da participação dos entes federados, em um contínuo entre descentralização/centralização para fins de hierarquização das competências constitucionais” (TOMIO, ORTOLAN e CAMARGO, 2010). A cada uma das competências listadas quanto ao conteúdo foi atribuída um valor entre “0” (que significaria o máximo da descentralização normativa ou administrativa atribuída aos Estados – privativas/exclusivas dos Estados) e “3” (máximo da centralização normativa e administrativa atribuída à União - privativas/exclusivas da União), sendo que foi atribuído um valor “2” às competências concorrentes (legislativas, com norma geral da União e específica dos Estados; e, administrativas, atribuídas aos Estados por encargo da União) e “1” às competências concorrentes (legislativas, paralelas - plenas e não excludentes, entre União e Estados; e, administrativas, comuns, plenas e não excludentes). Na definição das prerrogativas de iniciativa legislativa entre executivo e legislativo foi atribuído, para cada uma das trinta competências legislativas, o valor: “0” para prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva/privativa do executivo, “1” para iniciativas concorrentes e “2” para prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva/privativa dos parlamentares. As trinta competências legislativas mensuradas estão descritas na Tabela 2. As treze competências administrativas mensuradas são as seguintes: Tratados Internacionais, Defesa, Polícia, Organização Instituições, Proteção da constituição e patrimônio público, Econômicos e financeiros, Planejamento e desenvolvimento, Comunicação e telecomunicação, Minérios nucleares e derivados, Transporte/Trânsito, Proteção de bens culturais/educação/ciência. Proteção do meio ambiente e produção agropecuária, Assistência pública social. Sobre os aspectos metodológicos da construção dos indicadores, ver Tomio, Ortolan e Camargo (2010).

<sup>9</sup> Na CF de 1934, foi introduzido a capacidade da presidência apresentar proposições e atribuído iniciativa *comum*: “Art 41 - A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões”; e *exclusivas* nos parágrafos desse artigo: “§ 1º - Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira”, “§ 2º - Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas”, “§ 3º - Compete exclusivamente ao Senado Federal a iniciativa das leis sobre a intervenção federal, e, em geral das que interessem determinadamente a um ou mais Estados”.

<sup>10</sup> A CF de 1937 definiu em seu texto “Art 64 - A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa

mesmo que essa distribuição de competências e prerrogativas não teve vigência devido ao Estado de Emergência e a dissolução do Congresso, a CF de 1937 inseriu o decreto-lei como dispositivo legislativo no legado constitucional brasileiro; (3) a CF de 1946 restabeleceu o regime democrático e os limites de exclusividade de 1934, adicionando o caráter privativo à proposição do orçamento pela presidência; (4) já a CF autoritária de 1967/69 reintroduziu parte do legado de 1937, estendendo novamente a exclusividade de iniciativa legislativa do presidente (sobre matéria financeira, administrativa, tributária e orçamentária, Art. 55) e recriando o decreto-lei (Art. 55), além de introduzir a solicitação de urgência na tramitação e a aprovação por decurso de prazo (Art. 51); (5) a CF de 1988 redefiniu as prerrogativas de iniciativa do executivo/legislativo, atenuando o caráter autoritário da CF de 1967/69, mas mantendo parte de seu legado institucional, inclusive de forma mais centralizadora que as constituições democráticas anteriores (1934 e 1946).

**Gráfico 4 - Distribuição Constitucional de Competências**



de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa. § 1º - A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal”.



Esse breve e superficial histórico das mudanças constitucionais introduzidas (por congressos constituintes ou outorgadas) no contexto institucional pode ser observado no Gráfico 4. Interessa-nos, em especial, para compreensão significativa do processo legislativo estadual nos três períodos constitucionais mais recentes aqui analisados (1946-67, 1967-88 e 1988-2010): a distribuição de competências legislativas (União/Estados), que determina o grau de centralização normativa do federalismo brasileiro e o escopo legislativo atribuído aos Estados; a distribuição de competências administrativas (União/Estados), que permite dimensionar o grau de autonomia dos governos estaduais e o grau de descentralização na gestão pública; e, as prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva/privativa (executivo/legislativo), que limitam a atuação legislativa dos atores políticos estaduais, definido o tipo de legislação prioritariamente proposto pelos governadores e parlamentares em cada período histórico-constitucional. Apesar do foco nos três últimos períodos constitucionais, também são apresentados os indicadores resultantes de constituições anteriores (1891, 1934 e 1937) para melhor compreensão do legado institucional.

A interpretação dos resultados expostos no Gráfico 4 segue a seguinte orientação: os pontos representam os indicadores da distribuição de competências calculados em cada constituição para as três dimensões (competências legislativa, administrativa e iniciativa legislativa); se um ponto está próximo da linha intermediária, significa que todas (ou quase todas) competências são concorrentes/comuns ou que todas (ou a maioria) das competências são distribuídas equitativamente entre União/Estados ou executivo/legislativo; logo, quanto mais próximo o ponto estiver dos extremos, maior a atribuição de competências exclusivas/privativas atribuída a um dos entes federativos/poderes institucionalizados; os subquadrantes, a proximidade entre os pontos e a ordem histórica permitem associar um legado institucional entre a distribuição constitucional de competências; os dados são apresentados divididos em dois subgráficos pela impossibilidade de apresentá-los tridimensionalmente; e a distribuição das competências legislativas União/Estados está no eixo horizontal (abscissa) nos dois planos porque

pretendemos analisar a variação dos outros dois indicadores em função da variação de competências legislativas.

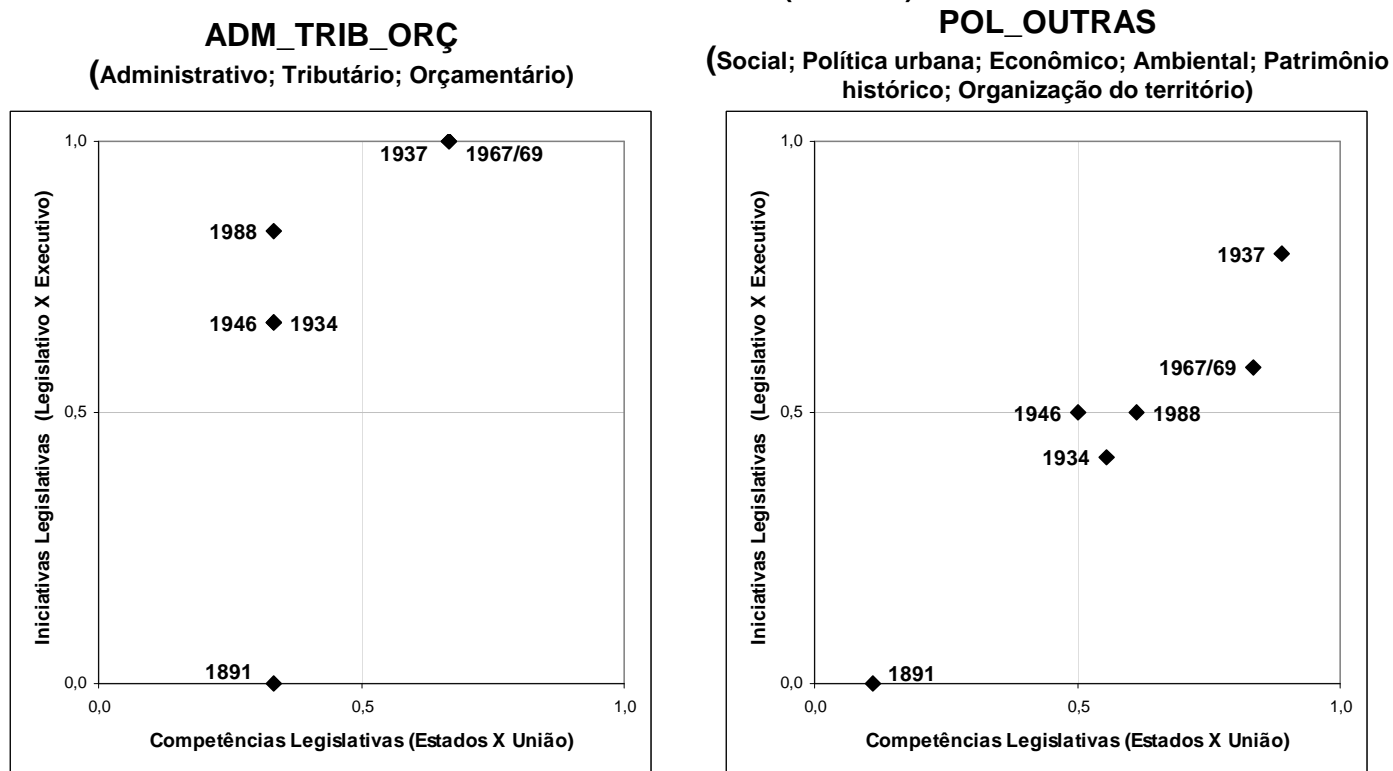
Desta forma, é possível verificar que: as constituições, a partir da CF de 1934, instituíram um padrão concentrador de distribuição de competências que concedeu mais prerrogativas legislativas e administrativas à União; a concentração administrativa, independentemente do regime, foi menor do que a concentração legislativa, ou seja, os estados possuem mais competências administrativas do que legislativas em qualquer período constitucional, tornando a esfera de atuação do governador mais ampla do que a dos parlamentares estaduais; cada período constitucional democrático ampliou as prerrogativas legislativas do executivo, incorporando aspectos do legado institucional autoritário que sucedeu; no que concerne à esfera legislativa estadual e as prerrogativas de iniciativa legislativa dos parlamentares estaduais, o período constitucional pós 1988 é muito mais restrito do que o período constitucional de 1946 e, mesmo que menos concentrador, está mais próximo da constitucionalidade do regime militar.

Esta última observação pode ser evidenciada no Gráfico 5, que limita o comparativo da distribuição de competências à legislação atribuída concorrentemente/paralelamente à União e aos Estados pela CF de 1988. No subgrupo legislativo “ADM\_TRIB\_ORÇ” (Administrativo; Tributário; Orçamentário), que depois da CF de 1934 foi tipicamente relacionado à esfera do executivo, dado que trata diretamente das receitas e despesas do Estado, todas as constituições democráticas instituíram uma concorrência “paralela” (com âmbitos de ação determinados conforme o interesse afetado, estadual ou federal, na qual o exercício da competência por um ente não exclui o do outro) para legislar entre a União e os Estados. Mesmo as CF autoritárias de 1937 e 1967/69 definiram essas matérias como concorrentes, porém com norma “geral e específica” (com amplitude de ação diversa: à União cabe editar a norma geral, delineando os limites legais, e, aos Estados cabe editar a norma específica dentro do âmbito previamente determinado).

Entretanto, se limitarmos a observação ao período pós 1946, verifica-se que, quanto à iniciativa, os parlamentares foram: totalmente excluídos desse tipo de legislação na CF autoritária 1967/69; excluídos somente em parte da

legislação administrativa na CF de 1946;<sup>11</sup> e, admitidos a propor concorrentemente legislação tributária na CF de 1988.<sup>12</sup> O efeito disto no processo legislativo estadual é a privilegiada posição do executivo sobre essas matérias legislativas, com exceção do período constitucional anterior ao regime militar. Além disso, quanto à distribuição federativa de competências, certamente essa é a esfera legislativa (tributária, orçamentária e administrativa) mais equânime em toda a história constitucional republicana brasileira.

**Gráfico 5 - Distribuição Constitucional de Competências Legislativas (Estados X União) e Iniciativas Legislativas (Executivo X Legislativo) por Tipo de Legislação Atribuída aos Estados (CF 1988)**



Por outro lado, no subgrupo legislativo “POL\_OUTRAS” (Social; Política urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio histórico; Organização do território), que reúne o restante da legislação concorrente atribuída pela CF de 1988,

<sup>11</sup> Conforme o Art. 67 § 2º da CF 1946, “... compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas”. Em geral, as constituições estaduais repetiram essa exclusividade aos governadores.

<sup>12</sup> Independentemente de haver restrição sobre propor legislação tributária pelos parlamentares na constituição estadual, conforme diversas decisões do STF.

apesar de totalmente concorrente entre o executivo e legislativo,<sup>13</sup> o período constitucional recente novamente se aproximou muito mais do período autoritário anterior do que da CF de 1946, ao concentrar mais atribuições legislativas dessas matérias na União. Isto significa que os legisladores estaduais, como os governadores, estão restritos a propor legislação marginal e específica para regulamentar essas políticas públicas após a CF de 1988.

Em virtude deste tipo de distribuição de competências, para os interesses individuais dos parlamentares estaduais brasileiros – sobretudo após a CF de 1967/69, mas também na vigência da CF de 1988 -, parece ser preferível um executivo com suficiente capacidade de produção legislativa a um governador fraco e incapaz de implementar suas proposições no parlamento. Somente no primeiro caso haveria algum espaço para que a negociação promovesse regulamentações com ganhos mútuos entre os atores. Inclusive, para a maioria dos parlamentares, um governador com capacidade de implementação de uma agenda legislativa deve ser preferível a um executivo incapaz de aprovar qualquer legislação. Dessa forma, mesmo fazendo oposição ao governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para obstar a ação cotidiana do executivo. Isto, de certa forma, explica as altas taxas de sucesso encontradas nas propostas oriundas do executivo.

Entretanto, o argumento que acabamos de esboçar não explica as variações nas taxas de sucesso das propostas do governo encontradas entre os estados. Para além do mais, se houvesse esta troca de apoio entre governo e deputados - percebidos estes como atores individuais -, não deveríamos observar taxas de sucesso menores para as propostas dos próprios parlamentares. Vale também notar que, do ponto de vista formal, a atribuição de competências ao poder executivo estadual é quase idêntica nos estados no período posterior a CF de 1934. Em todos os períodos, os constituintes estaduais reproduziram, por imposição constitucional e não necessariamente por escolha, a delegação de prerrogativas legislativas da Presidência presente

---

<sup>13</sup> Com exceção da Constituição do Estado de São Paulo, onde por emendas constitucionais os parlamentares tornaram exclusivas de sua iniciativa a proposição de leis sobre Organização do território e declaração de Utilidade Pública. Conforme o Art. 24 §1º da CE, “Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre: 1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; 2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios. [EC 02/1995] (...) 4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado. [EC 24/2008]”.

na Constituição Federal. Ou seja, o aspecto formal desenhado pelos constituintes não pode explicar tudo, em particular as variações aqui encontradas entre os estados.

No nosso entender é necessário, portanto, avançar mais na compreensão das dinâmicas político-partidárias internas a cada estado. Em outros termos, a subordinação do legislativo não pode ser uma explicação válida para todas as Assembléias Legislativas. Assim, a melhor forma de analisar os *outcomes* legislativos é focar a contraposição entre governo, a maioria parlamentar e a própria oposição, deixando de lado a mera contraposição entre executivo e legislativo. Ou seja, na linha da literatura recente que estuda as relações entre executivo e legislativo em sistemas presidencialistas, a exaltação da dimensão do presidencialismo de coalizão constitui um ponto de partida válido também para o estudo da dinâmica no âmbito subnacional.<sup>14</sup>

Em síntese, não podemos de imediato concluir que a lógica da relação executivo-legislativo nos estados seja, necessariamente, a de subordinação da Assembléia ao governador, no período constitucional contemporâneo ou nos anteriores. Afinal, se a maior parte do arranjo institucional brasileiros segue as mesmas diretrizes, fica difícil explicar a variação encontrada nos estados apenas pela variação institucional. É a partir desse ponto que a perspectiva que enfatiza as dinâmicas político-partidárias e outras variáveis políticas poderia acrescentar um entendimento mais completo do fenômeno estudado. Nosso argumento pode ser sintetizado da seguinte forma: *o arranjo institucional nos ajuda a compreender o fato de que o governador detém o monopólio da agenda*

---

<sup>14</sup> Interessante notar que, ainda em 2001, alguns autores, mesmo sem questionar a tese da força dos governadores, haviam mostrado que o executivo era menos bem-sucedido em alguns casos. Assim, ainda analisando uma legislatura (1995-1998), Anastásia (2001) e Santos (2001b), ressaltam o fato de que no caso das Assembléias de MG e do RJ, não se verificou a preponderância legislativa do Executivo. A dimensão partidária era, porém, ainda pouco explorada pelos autores. Em estudo mais recente sobre a Assembléia de MG, Nunes (2008a) mostra que, através do exame das votações nominais, os partidos que apóiam o governo tendem a ter um comportamento partidário, mesmo que se observe a não cooperação quando as votações são “custosas”. O mesmo autor, analisando as respostas a um questionário aplicado no legislativo mineiro e na Assembléia Legislativo do RS, informa que “a maior parte dos parlamentares afirma que a estratégia mais eficiente para que o governador obtenha apoio legislativo seja a negociação com os partidos” (Nunes, 2008b). Dado esse que foi confirmado em estudo comparativo recente sobre doze assembleias legislativas (Nunes, 2009). Em abordagem similar, Castro e outros (2009) demonstraram que existem diversos sistemas partidários no âmbito sub-nacional, onde a grande maioria dos partidos pode ser classificada na escala direita-esquerda. E, em estudo de caso sobre a Assembléia de SC, mostrou-se que “no conjunto dos dados analisados a dimensão governo/oposição revelou ser mais significativa na formação de coalizões em plenário do que o posicionamento dos partidos na escala ideológica” (Carreirão e Perondi, 2009: 137). Ou seja, a dinâmica das decisões legislativas parece seguir um padrão partidário e o apoio ao governador não é incondicionalmente a-partidário.

*legislativa (intensificada no período pós regime militar, mas já presente desde a CF de 1934) à qual o deputado estadual está subordinado para a implementação de uma agenda pública, mas é a dinâmica partidária que nos informa quanto às diferenças encontradas entre as próprias assembleias legislativas.*<sup>15</sup>

### **O conteúdo da produção legislativa nos estados (1951-2010)**

Como é numerosa a produção legislativa dos deputados estaduais, independentemente do período constitucional analisado, talvez, o sucesso poderia ser explicado em função da baixa qualidade ou relevância normativa das proposições parlamentares apresentadas, aprovadas e promulgadas. Em virtude disso, para dimensionar esse aspecto, torna-se necessária uma reflexão mais aprofundada em torno da qualidade e relevância das normas produzidas. Esta seção aborda este ponto.

A expectativa é a de que a qualidade das normas introduzidas pelos deputados estaduais seria preponderantemente de cunho particularistas e, dado os constrangimentos institucionais (descritos na seção anterior), de baixa relevância normativa.<sup>16</sup> Por outro lado, quando se olha para o executivo, a idéia é que os partidos delegam ao executivo suas decisões e necessidades de investir em políticas públicas mais gerais. Isso porque presidentes e, no caso, governadores, seriam eleitos dentro de uma competição que ocorre no âmbito

---

<sup>15</sup> Uma forma de dimensionar a dinâmica “política” da relação entre os atores seria mostrar as diferenças entre as taxas de sucesso do governo comparando entre governos majoritários e minoritários. Infelizmente não temos informações detalhadas para proceder a uma análise desse tipo. Uma forma alternativa em busca de evidências para a presença de uma dinâmica procedimental de cunho partidário é considerar os casos de conflito manifesto entre executivo e legislativo. Infelizmente, pela insuficiência de dados para todo período investigado, não foi possível estabelecer essa relação por meio do estudo do volume e do resultado dos vetos totais e parciais, como em um estudo anterior para um período mais restrito posterior a 1988 (TOMIO e RICCI, 2010). Os dados apresentados nas tabelas A.3 e A.4, oferecem algumas evidências em tal sentido que serão aprofundadas com o aprofundamento da coleta de dados.

<sup>16</sup> A literatura que discute este aspecto para o Congresso Nacional explica o conteúdo das leis partindo da análise dos incentivos vindos do próprio sistema eleitoral. Como observado por vários autores, a estrutura dos incentivos eleitorais presentes para o caso brasileiro tornaria raros os projetos de lei de iniciativa do Congresso que tratam de questões fundamentais (Mainwaring, 1999; Ames, 2001). Em particular, o predomínio das campanhas eleitorais personalizadas dos parlamentares (Ames, 1995a, 1995b), a incapacidade dos líderes de partido de selecionar os candidatos (Mainwaring, 1999; Ames, 2001) assim como a descentralização do sistema político juntamente ao fator federal (Ames, 1995a, Samuels, 2000), e a competição intrapartidária, incentivariam estratégias para o voto pessoal. Isso implica que todo entendimento que diz respeito à legislação é obstinadamente caracterizado pela prática da ressalva de que as normas produzidas pelo Legislativo são secundárias e de relativa importância já que repletas de concessões e vantagens particularistas. O argumento é basicamente desenvolvido para os deputados federais, mas pode ser estendido certamente ao caso aqui estudado dos deputados estaduais.

nacional e estadual, em que o papel dos partidos adquire dimensão mais central. A característica de sua produção legislativa adquiriria, portanto, elementos diferentes dos que caracterizam as propostas dos parlamentares. Entretanto, como o executivo estadual também está restrito pela repartição de competências determinadas constitucionalmente, que variaram em cada período constitucional, mas razoavelmente restrita desde a CF de 1934, sua atuação legislativa estaria concentrada em aspectos vinculados à própria máquina do governo (projetos administrativos, tributários, financeiros e orçamentários) e, eventualmente, à especificação de políticas normatizada no âmbito federal.

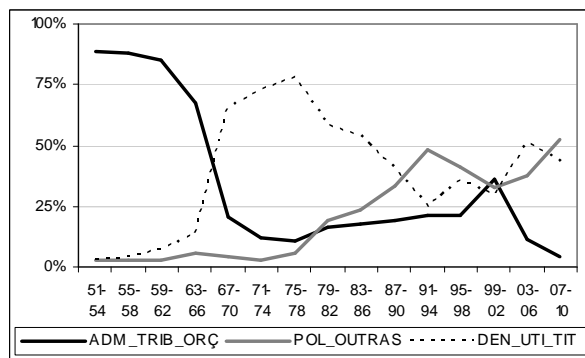
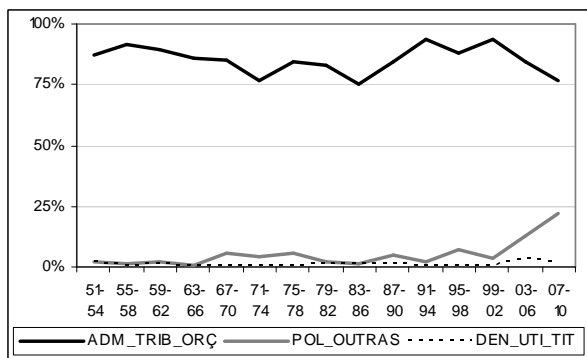
Para verificarmos se a prática legislativa nos estados reproduz esse formato, é necessário em primeiro lugar utilizar um critério de classificação do conteúdo das normas apresentadas e votadas nas Assembléias Estaduais. Seguindo o descrito no Gráfico 6 (e Tabela A.5, em anexo), definimos três tipos predominantes de projetos no processo legislativo estadual: 1) normas (*paralelas* às leis federais) que organizam a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais e administrativas), de iniciativa privativa do executivo após 1967; 2) projetos direcionados a definir as especificidades das políticas públicas estaduais (educação, saúde, ambiental, etc.), definidas de forma geral pela União, onde o governo e a assembléia compartilham a iniciativa legislativa, 3) um processo extenso de produção de leis honoríficas (títulos, denominações de próprios públicos e instituição de dias e semanas comemorativas) e de baixo efeito distributivo (declaração de utilidade pública a entidades sociais). Desta forma, a produção legislativa estadual relevante teria caráter de decreto administrativo ou de regulamentação específica de políticas públicas amplamente normatizadas por legislação federal no legado constitucional pós 1934. Restando, ainda a proposição de legislação pouco relevante que tratariam de “utilidade pública”, “homenagens” e “denominações de próprios públicos”.

Conforme descrito no Gráfico 6, os governadores estaduais, nas últimas seis décadas, independentemente do período constitucional, concentraram-se

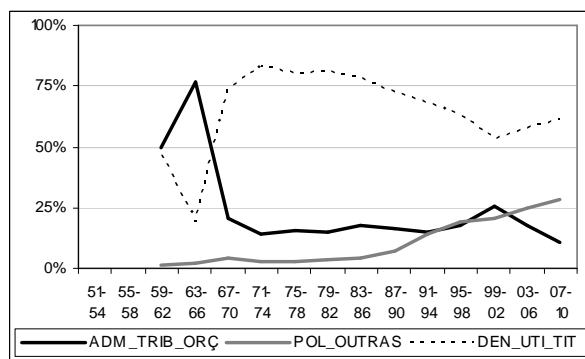
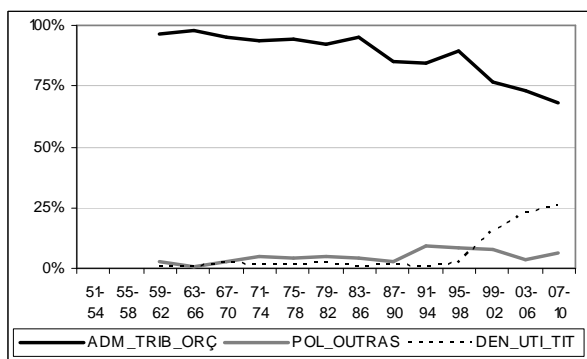
em propor legislação administrativa/tributária/orçamentária (87% das proposições, na média das quinze legislaturas entre 1951 e 2010)<sup>17</sup>.

**Gráfico 6 - Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (1951-2010)**  
**EXECUTIVO** **LEGISLATIVO**

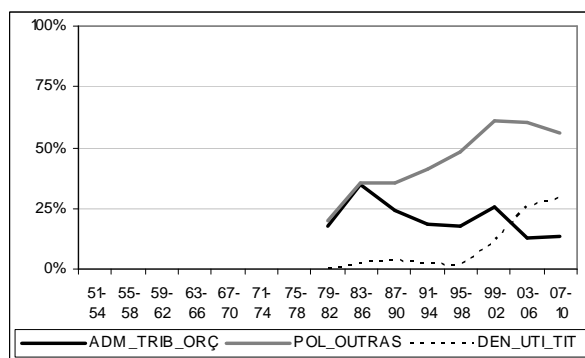
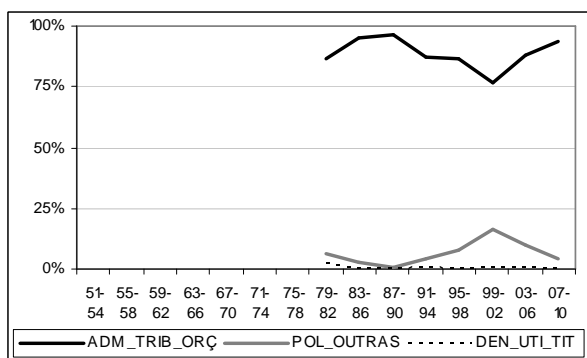
ES



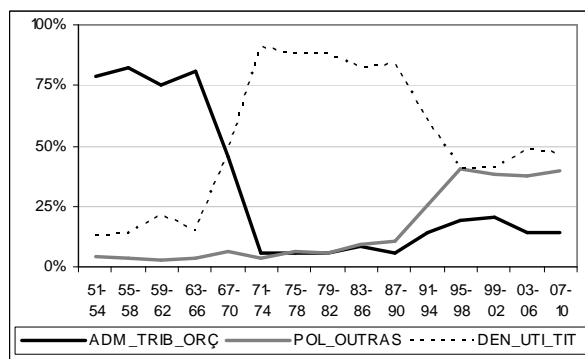
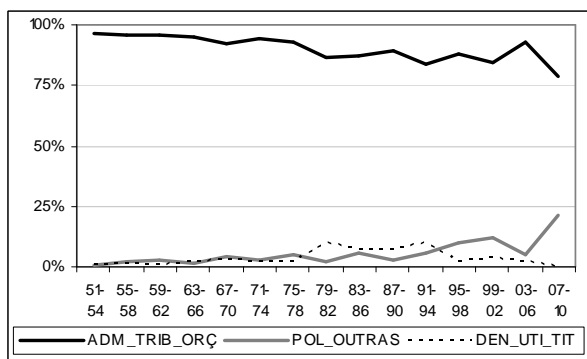
MG



RS



SP



<sup>17</sup> Somente em uma legislatura, SE99-02, as proposições desse tipo não são a imensa maioria da legislação apresentada pelo executivo. Entretanto, esse dado pode resultar da incongruência dos dados coletados.



Por outro lado, os parlamentares estaduais tiveram uma grande variação no tipo de projeto iniciado por estado, legislatura e, sobretudo, período constitucional. Em SP, MG e ES (estados com dados disponíveis no período anterior a 1979), antes do regime militar, quando não havia restrições constitucionais tão extensas a iniciativa parlamentar, predominava entre os parlamentares proposições legislativas semelhantes às propostas pelo executivo (administrativa/tributária/orçamentária, numa taxa média de 77,3%). Ou seja, neste período, os parlamentares competiam com os governadores pelo mesmo tipo de normatização atribuída constitucionalmente aos estados.

No período do regime militar, com restrições políticas e constitucionais acentuadas, a opção legislativa predominante dos parlamentares mudou para as leis honoríficas e de utilidade pública. Neste período, 65% das proposições dos parlamentares foram desse tipo (74%, se excluirmos o RS, atípico nesse sentido). Isto é, o predomínio de projetos simbólicos ou de baixa relevância por iniciativa dos deputados é resultante, em grande parte, da restrição constitucional que concentrou mais competências na União e quase todas as normas relevantes no executivo.

Após a CF de 1988, atenuada as restrições, a opção por proposições de regulamentações de políticas públicas passou a ser a predominante entre os parlamentares estaduais (48,3%, no conjunto dos cinco estados investigados). A grande variação presente entre os estados, entretanto, conforme proposto na seção anterior, faz supor que variáveis políticas tenham determinação complementar no processo legislativo estadual.<sup>18</sup>

Aqui, é importante observar as variações entre os estados, mostrando que os parlamentares estaduais podem se dedicar a uma ampla gama de propostas legislativas, tratando de políticas públicas ou leis honoríficas pouco relevantes, com interesse mais geral ou mais localista. Há, portanto, uma variação estadual considerável na atuação legislativa entre os parlamentares, sobretudo no período posterior a 1988, que podem ser melhor analisadas em

---

<sup>18</sup> Em um estudo anterior (TOMIO e RICCI, 2010), para 22 estados no período posterior a CF de 1988, chegamos a dados semelhantes ("47,5% de projetos de leis "honoríficas, 36,5% de projetos que regulamentariam políticas públicas e 16% de leis administrativas e financeiras"), porém, que informavam predominância de proposições menos relevantes entre os parlamentares estaduais. Isto reforça a complementaridade das variáveis políticas à determinação do contexto institucional resultante da atribuição de competências União/estados e executivo/legislativo.

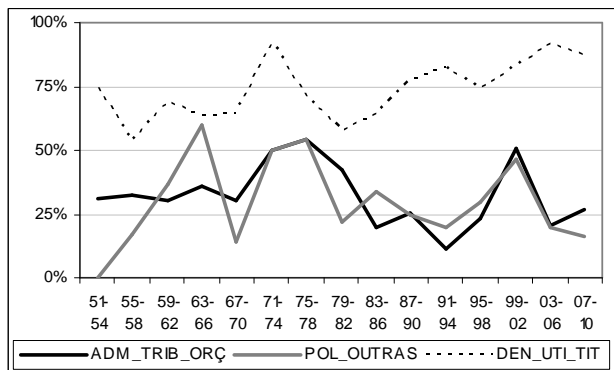
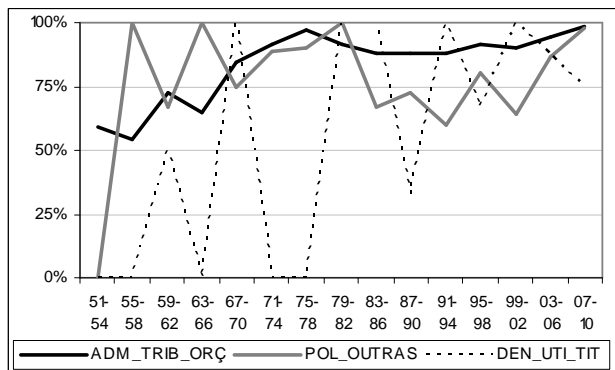
estudos de caso e em análises comparativas que incorporem outras dimensões do processo legislativo.

**Gráfico 7 - Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010)**

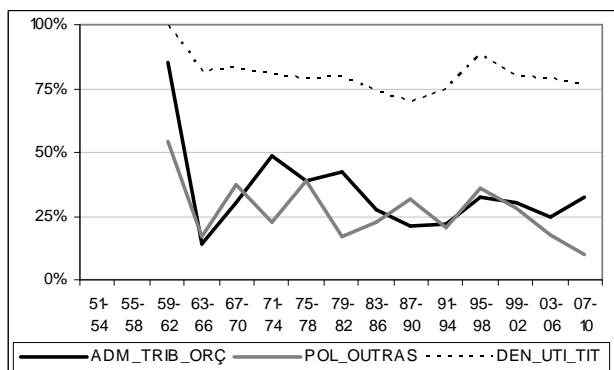
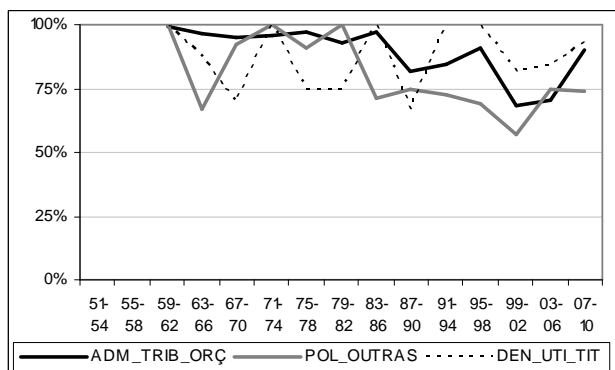
**EXECUTIVO**

**LEGISLATIVO**

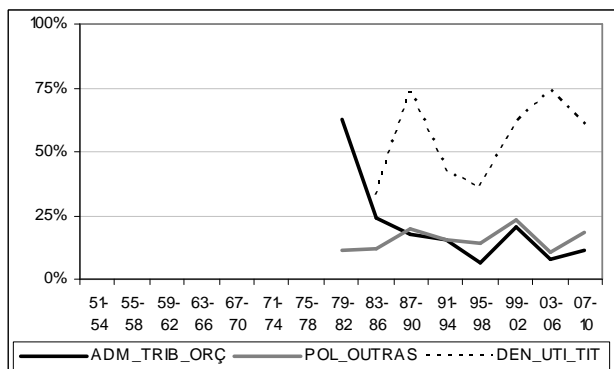
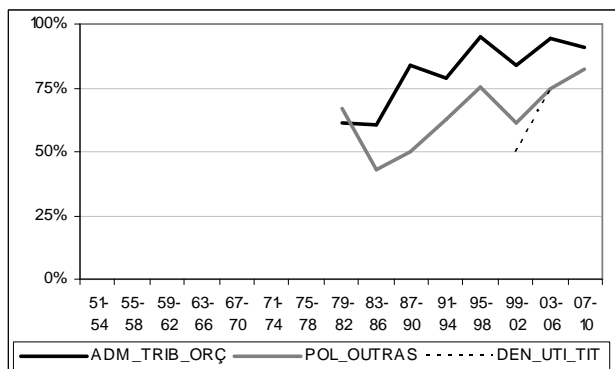
**ES**



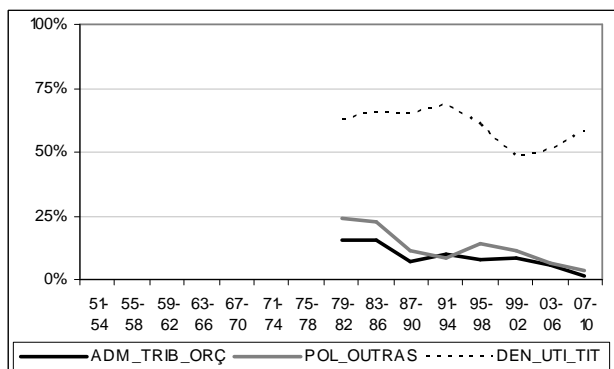
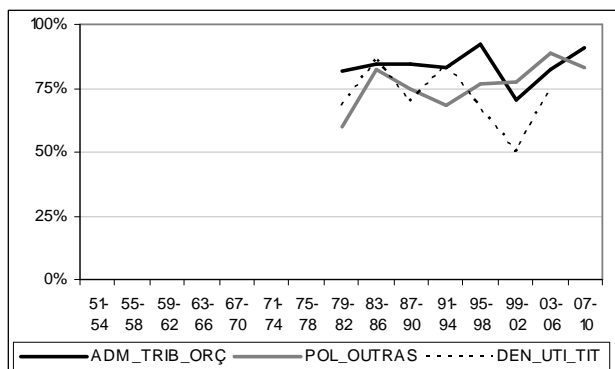
**MG**



**RS**



**SP**



Na prática, os deputados têm inúmeros instrumentos para perseguir a reeleição e o da produção legislativa, através de legislação de cunho redistributivo, sobretudo após o regime militar, não é o único disponível. De fato, dado ao escopo legislativo restrito disponível aos parlamentares estaduais inaugurado em 1934, extremado em 1967/69 e razoavelmente mantido em 1988, possivelmente, o processo legislativo seja menos relevante para uma parcela significativa dos deputados. Algo que quem foca o fenômeno da conexão eleitoral deveria levar em conta mais seriamente.

Para dar maior robustez a essa constatação, no Gráfico 7, apresentamos os dados relativos às taxas de sucesso por tipos de conteúdo das propostas. Se dividirmos em períodos constitucionais (e, obviamente, regimes) as taxas de sucesso do executivo, é possível verificar que o executivo bem sucedido (mais de 75%, em média), porém, com taxas menos elevadas antes de 1967 (somente ES e MG), superiores no período do regime militar e com valores intermediários após 1988. Aqui, novamente, proposições administrativas e financeiras são as mais bem sucedidas em qualquer dos períodos constitucionais. Por outro lado, para as propostas oriundas do legislativo, notamos mais baixo índice de sucesso (mas não irrelevantes) para as normas administrativo-financeiras e de regulamentação específica de políticas públicas (21%) e o elevado valor para as propostas simbólicas (73,6%), contudo, com uma acentuada variação estadual, independentemente do contexto institucional. Este aspecto é acentuado no período posterior a 1988. Além disto, a extrema variação por estado e legislatura supõe a introdução de condicionantes políticos na interpretação dos casos e explicação do processo. Entretanto, há que se fazer uma observação importante em torno dos projetos de leis apresentados pelos deputados. Como visto os parlamentares estaduais também apresentam um número significativo de normas visando regulamentar especificidades das políticas públicas, sobretudo após a CF de 1988. Isso significa que, apesar de o sucesso ser menor para esse tipo de norma, seu peso relativo no conjunto da produção legislativa final pode ser bem expressivo.

Os dados são claros. Após o regime militar o legislador estadual reserva mais espaço para normas de cunho simbólico e localista<sup>19</sup>. Entretanto, os dados mostram que há espaço para os deputados legislar em matérias não restritas às categorias de norma local ou simbólica. Como descrito na seção anterior, a liberdade de ação dos deputados estaduais é bastante limitada, dado que a maioria das prerrogativas de proposição relevantes é exclusiva do executivo e a União centraliza a maior parte do escopo normativo da federação (após o regime militar). Contudo, apesar disso, é evidente que se os deputados estaduais aprovam normas de sua iniciativa que criam, alteram ou regulamentam, mesmo que aspectos específicos do que resta a esfera normativa estadual pós 1988 das “políticas públicas”<sup>20</sup>.

### **Considerações Finais**

Muito mais que uma simples tentativa finalizada a preencher uma lacuna da Ciência Política, este estudo abre o espaço para futuras pesquisas sobre as Assembléias Legislativas Estaduais. Questionamentos relevantes à compreensão da produção legislativa estadual brasileira recente, do legado constitucional e proposições normativas sobre a dinâmica deste processo político continuam a merecer hipóteses explicativas mais robustas. Entretanto, algumas considerações interpretativas podem ser feitas aqui a partir dos dados analisados nesse texto.

A dinâmica legislativa das Assembléias Legislativas estaduais depende dos recursos que os atores políticos podem administrar. A liberdade constitucionalmente limitada do escopo normativo estadual, o controle do executivo sobre a agenda legislativa (sobretudo no contexto institucional pós regime militar, significativamente mantido pela CF 1988) tornou o governador um administrador com fortes poderes proativos e poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar. Ao contrário do

---

<sup>19</sup> De acordo com pesquisas recentes que mensuraram a abrangência do conteúdo das leis federais estas são majoritariamente de caráter geral. Ver a respeito os estudos de Amorim e Neto (2003), Lemos (2001) e Ricci (2003). Para uma indagação sobre a democracia de 46 em que a distribuição de benefícios locais era mais consistente se remete a Santos (1995).

<sup>20</sup> Devemos lembrar, também, que é vedado aos parlamentares estaduais aumentar as despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva dos governadores. Para mais detalhes sobre os poderes formais das instituições estaduais ver Pereira (2001) e Tomio (2006).

período constitucional anterior ao regime militar, em que esses tinham mecanismos legislativos que permitiam maior controle sobre o orçamento e a máquina administrativa, no período recente somente resta aos deputados estaduais a opção de negociar uma adesão ao executivo para maximizar o acesso aos recursos orçamentários (e de nomeação de cargos) e/ou a possibilidade de legislar sobre matérias com efeito distributivo geograficamente limitado (como as leis de utilidade pública), ou de caráter honorífica (como as denominações e as homenagens), onde os legisladores jogam autonomamente, com o resultado sendo mais dependente da barganha intra-parlamentar.

Entretanto, mesmo no período pós 1988, há espaço para a organização de uma agenda pública mais complexa. O volume de propostas apresentadas pelos deputados estaduais de cunho mais geral sinaliza para uma agenda pelo menos “desejada”, principalmente direcionada a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais (apesar do escopo normativo restrito atribuído constitucionalmente aos estados). O fato de que essa categoria de norma esconde na verdade uma série de benefícios concedidos para grupos organizados deve nos alertar para a importância do estudo da relação entre políticos e parte do eleitorado mais organizado.

Mesmo que não seja objeto profundamente tratado nesse paper, uma consideração ulterior pode ser feita no que tange ao papel dos partidos políticos, formação de coalizões de apoio e oposição ao governo ou, mais em geral, do sistema partidário estadual. Apesar do arcabouço institucional brasileiro (com as variações do legado institucional introduzido pela CF de 1934, menos restritivo antes de 1967 e muito restrito após 1988) limitar a ação dos deputados estaduais e, de certa forma, dos próprios partidos, isso não significa anular o processo de diferenciação que pode ocorrer na perspectiva partidária estadual. A variação no processo decisório entre os estados indica que muitas lacunas devem ser preenchidas para compreensão das assembleias estaduais, dos resultados legislativos e da dinâmica da relação executivo/legislativo.

A literatura convencional desenhou um quadro das assembleias estaduais que, de certa forma, não é identificável largamente nos estados e nas legislaturas investigadas em períodos constitucionais democráticos. A afirmação de que os governadores apresentariam propostas gerais submissamente

apoiadas pelos deputados estaduais, que se dedicariam exclusivamente a projetos de baixa relevância não é verificável na amostra desse estudo. Variáveis aqui tratadas, como dominância, sucesso, conteúdo dos projetos, demonstram que legislativos cuja única estratégia política seria a adesão/submissão ao executivo não foi predominante nos dois períodos democráticos aqui analisados. Há, portanto, elementos para acreditar que a dinâmica legislativa estadual (histórica e recente) seja um pouco mais complexa daquela imaginada pela hipótese de controle político total dos governadores sobre o processo decisório estadual. O campo de estudo sobre as instituições representativas estaduais brasileiras está ainda muito longe de ser claramente compreendida histórica e comparativamente.

## Referências

- ABRÚCIO, F. 1998. *Os barões da federação*. São Paulo, Hucitec/DCP-USP.
- ABRUCIO, F., CARVALHO TEIXEIRA, M. A. & COSTA, V.M.F., 2001. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- AMES B., 1995a. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, vol. 39, n. 2, p. 406-433.
- \_\_\_\_\_. (1995b). Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, vol. 57, n. 2, p. 324-343.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol. 46, n. 4, p. 661-699.
- ANASTASIA, F. 2001. Transformando o legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- BRAGA, S. (2007a), Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul, *Opinião Pública*, vol. 13, n. 1, p. 1-50.
- \_\_\_\_\_. 2007b. A informatização dos legislativos brasileiros no início da 16ª legislatura, *Teoria & Sociedade*, vol. 14, p. 25-54.
- \_\_\_\_\_. 2008. *As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)*, Tese de doutoramento, Unicamp, Campinas.
- \_\_\_\_\_ & FRANÇA A.S. (2008), Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002). In: PERISSINOTTO M., CODATO A., BRAGA S., FUCKS M. (orgs.) *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Editora da Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- CARREIRÃO Y. de S. e PERONDI E. 2009. Disciplina e coalizões partidárias na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *RBCS*, vol. 24, n. 71, p. 121-141.
- CASTRO, M.M. M. de, ANASTASIA F. e NUNES F. 2009, Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros, *Dados*, vol. 52, n. 4, p. 961-1001.
- DOMINGUES, M. P. 2001. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e legislativo entre 1995 e 1998, In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- GROHMANN, L. G. M. 2001. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998, In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- LEMOIS, L. e RICCI, P. 2009, Brazilian Legislators: Between Partisan and Individual Activism, paper apresentado no *Workshop on Legislator Views of Brazilian Governance Brazilian Studies Programme*, Latin American Centre, University of Oxford, Friday, 25 de set 2009.

- LIMONGI, .F. 2006. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório, *Novos Estudos Cebrap*, v. 76, p. 17-41.
- LOWENBERG, G. & PATTERSON S. Comparing Legislatures, Boston: Little Brown, 1979.
- MAINWARING, S. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- MORAES, F. 2001. A dinâmica legislativa na Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998, In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- NUNES, F. 2008a. 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, n. 15, p. 83-130.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Governos de coalizão e resultados de soma positiva em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999-2006*, dissertação de mestrado apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais.
- \_\_\_\_\_. 2009. Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio parlamentar? A relação Executivo-Legislativo em 12 Assembléias Estaduais, paper apresentado no encontro da IPSA, Santiago del Chile.
- PEREIRA, A. 2001. Sob a ótica da delegação: governadores e assembléias no Brasil pós1989, In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- RICCI, P. 2002. A medida das leis: o uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. *BIB*, v. 54, p. 101-123.
- RICCI, P. 2003. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734.
- SAMUELS, D. (2000), Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil, *Comparative Politics*,
- SANTOS, F. (2001), A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura, In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- SOUZA, C. e DANTAS NETO, P.F. 2006. *Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros*, Rio de Janeiro, Revan;
- SHUGART, M. & CAREY, J. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTOS, F. (org.) 2001. *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- TOMIO, F. R. L. 2005a. The creation of municipalities after the 1988 constitution. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.1, n. especial ed,.
- \_\_\_\_\_. 2005b Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira. *Revista da Faculdade de Direito*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, p. 103-120.
- \_\_\_\_\_. 2005c. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba-PR, v. 24, p. 123-148.
- \_\_\_\_\_. 2006. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In.: CARREIRÃO, Y e BORBA, J. *Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis-SC: Insular.
- \_\_\_\_\_. 2011. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *REL* (no prelo).
- TOMIO, F. R. L., ORTOLAN, M. e CAMARGO, F. S. 2010. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 51, p. 73-100.
- TOMIO, F. R. L. e RICCI, P. 2010. *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias Estaduais*. In: 7o Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2010, Recife-PE.
- \_\_\_\_\_. 2011. O governo estadual na experiência política brasileira: As performances legislativas das Assembléias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, (no prelo).