

2

Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/ Legislativo nos Estados (1951-2010)

Fabício Ricardo de Limas Tomio

Doutor em Ciência Política (Unicamp) / Professor do Departamento de Direito Público (UFPR)

Paolo Ricci

Doutor em Ciência Política (USP) / Professor do Departamento de Ciência Política (USP)

Resumo: Por meio de uma abordagem histórico-comparativa, com variáveis do processo legislativo (dominância, sucesso, conteúdo dos projetos de lei), do contexto institucional (distribuição de competências e de prerrogativas legislativas entre Executivo/Legislativo e União/Estado) em 15 legislaturas de três Estados (ES, MG e SP – 1951-2010), o artigo busca ampliar a compreensão da dinâmica legislativa, do processo decisório e das instituições representativas estaduais brasileiras. Analisamos a determinação das instituições dos regimes constitucionais (1946, 1967 e 1988): 1) na divisão da agenda do Executivo e do Legislativo, das prerrogativas legislativas do Executivo e do limitado processo decisório estadual resultante do legado institucional; 2) no papel do Parlamento estadual, onde os dados demonstram que houve e ainda há espaço para a organização de uma agenda pública relativamente complexa. Nosso argumento pode ser sintetizado da seguinte forma: o arranjo institucional e sua variação histórica nos ajudam a compreender o fato de que o governador detém grande parte da agenda legislativa estadual (característica intensificada pós-regime militar e mantida depois de 1988), à qual o deputado estadual está institucionalmente constrangido para a implementação de uma agenda pública, mas é a dinâmica partidária que poderia explicar as diferenças encontradas entre as assembleias legislativas em cada período constitucional.

Palavras-Chave: Processo legislativo; Assembléia Legislativa; relações Executivo/Legislativo; instituições políticas; regimes constitucionais.

Abstract: *Through a historical and comparative approach, with the legislative process variables (dominance, success, content of the bills), the institutional context (distribution of legislative powers between the Executive/Legislature and the Union/State) in 15 legislatures of three states (ES, MG, and SP – 1951-2010), the article seeks to broaden the understanding on the legislative process and representative institutions of the Brazilian states. We analyze the determination of the constitutional regimes institutions (1946, 1967 and 1988): 1) the division of the agenda of the Executive and Legislative, legislative prerogatives of the Executive and the constraints of the state legislative process resulting from the constitutional legacy, 2) the role of the state parliament, where the data show that there was and there is still opportunities for the organization of a complex public agenda. Our argument can be summarized as follows: the institutional setting and its historical change help us understand the fact that the governor has much of the state legislative agenda (characteristic intensified after the military regime and maintained after 1988), to which the state representative is institutionally constrained to the implementation of a public agenda, but the partisan dynamics that could explain the differences found between the legislatures in each constitutional period.*

Keywords: *Legislative process, State Legislature; relations Executive/Legislative, political institutions, constitutional regimes.*

Introdução

Apesar de menos aprofundado que o estudo sobre o Congresso Nacional, investigações sobre os parlamentos estaduais brasileiros têm demonstrado que as assembleias não são versões em miniatura do Legislativo federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória próprias dos Estados. Fato que lhes confere uma peculiaridade própria e abre espaço para pensá-los numa perspectiva direcionada a uma compreensão mais robusta e abrangente de seus desempenhos. Por meio 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 três assembleias legislativas (ES, MG e SP).¹ No caso específico deste artigo, detemos-nos sobre o processo de apresentação e aprovação de projetos de lei, envolvendo as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo estadual. A decisão de privilegiar esse aspecto é compreensível por se tratar de tema central para dimensionar o papel dos executivos e legislativos estaduais. As *performances* legislativas das assembleias nos oferecem um indicativo claro de qual é a agenda prevalecente no âmbito subnacional em cada período.² 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, permite uma análise agregada e quantitativa do grau e da natureza da participação dos diferentes atores no processo decisório no âmbito subnacional.

Por meio 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 15 legislaturas, o artigo 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 processo decisório estadual resultante do legado institucional incorporado pela Constituição Federal (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 relativamente complexa – o volume de propostas apresentadas pelos deputados, de cunho geral, sinaliza para uma agenda pelo menos “desejada”, principalmente direcionada a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais; 3) o significado da produção legislativa residual e de

grande volume dos deputados estaduais – a apresentação por parte dos deputados de propostas cujo conteúdo é simbólico e/ou geograficamente limitado (com baixo ou nenhum efeito distributivo, como leis de declaração de utilidade pública, denominação, honrarias e datas comemorativas), em que 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 nos três Estados (ES, MG e SP) em 15 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 a dominância do Executivo. Na seção que sucede a esta, abordamos os determinantes institucionais que dimensionam o escopo, o conteúdo, o tipo e a qualidade do processo decisório do Legislativo estadual brasileiro, a partir da distribuição de competências legislativas entre União/Estados e Executivo/Legislativo previstas nos diferentes períodos constitucionais. Na última seção, analisamos o conteúdo das propostas apresentadas pelos governos e deputados estaduais em cada contexto institucional das seis últimas décadas. Dessa forma, nas duas últimas seções, problematizamos o processo legislativo estadual, a partir do tipo de proposta em discussão. No nosso entender é esse aspecto que nos ajuda a compreender melhor a dinâmica legislativa, a estratégia dos parlamentares e o desempenho dos legislativos estaduais. Por fim, apresentamos 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 institu-

cionais distintos (1951-66, período anterior à CF de 1967-69; 1967-78, período mais autoritário do regime militar; 1979-90, período da redemocratização; e 1991-2010, período posterior à promulgação da Constituição de 1988 e das constituições estaduais)³, 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.

Pela natureza do estudo, centrado na produção legislativa, a primeira questão é compreender se estamos diante de um parlamento estadual (ou de parlamentos, dada a distinção dos períodos constitucionais), com um formato de dinâmica legislativa diferente ou, caso contrário, similar à instância representativa nacional. Para isso, detemo-nos 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 desses dois indicadores levando em conta os resultados encontrados para as assembleias estaduais e a Câmara dos Deputados nas duas experiências democráticas, a democracia de 1946 e a atual (e, no caso das assembleias, também para duas fases entre as Constituições de 1967-69 e de 1988).

A dominância do Executivo nos indica o percentual de projetos transformados em norma jurídica de sua iniciativa diante do conjunto da legislação aprovada em um dado período. O percentual para as assembleias 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.

Tabela 1 – Taxas de dominância e sucesso das propostas apresentadas pelo Executivo e Legislativo

Instituição Representativa	Dominância do Executivo na Produção Legislativa	Sucesso do Executivo	Sucesso do Legislativo
Assembleias Legislativas (1951-1966)	32,2	81,4	28,5
Assembleias Legislativas (1967-1978)	33,0	91,1	54,6
Assembleias Legislativas (1979-1990)	18,7	86,0	57,8
Assembleias Legislativas (1991-2010)	17,3	85,6	43,6
Assembleias 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 assembleias estaduais (ES, MG e SP). 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 calculados com base em 22 assembleias, 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

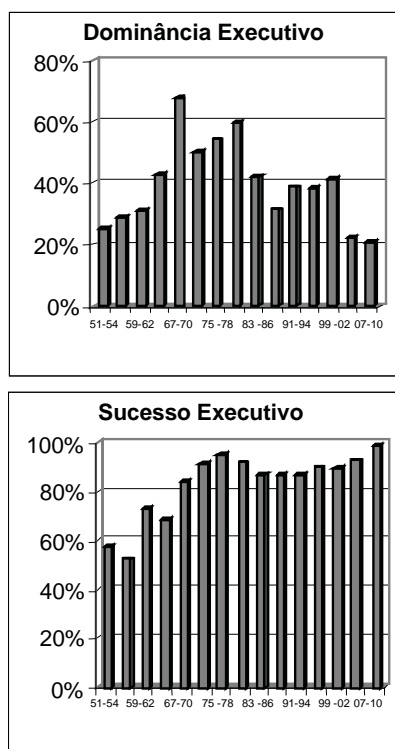
** o dado é uma estimativa feita a partir das informações fornecidas pelo portal da Câmara de Deputados

Os dados sobre o sucesso do Executivo e do Legislativo – referentes 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 dos De-

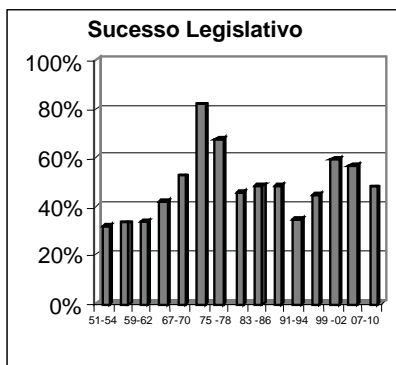
putados. Ao mesmo tempo, porém, e diferentemente da esfera federal, os deputados estaduais registram uma taxa de sucesso média consideravelmente elevada para projetos de sua proposição. Em síntese, os dados revelaram uma configuração das *performances* legislativas diferente da que encontramos no âmbito federal e, inclusive, significativamente variável entre os contextos constitucionais (democráticos e autoritários) segmentados aqui. Esse fato justifica e estimula, ao mesmo tempo, a investigação específica e comparada do processo legislativo estadual nos diferentes períodos históricos da institucionalidade republicana brasileira.

Gráfico 1 – Taxas de dominância e sucesso das propostas apresentadas pelo Executivo e pelo Legislativo (ES, MG e SP – 1951-2010)

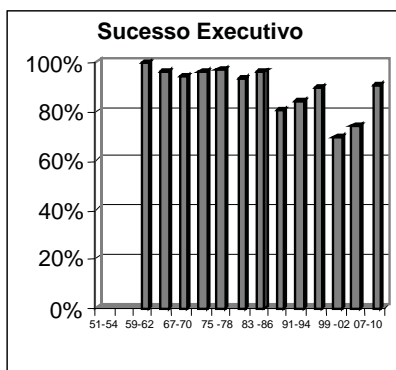
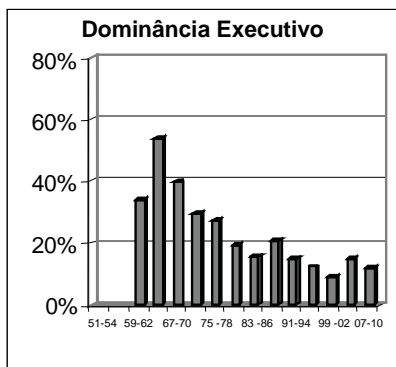
ES



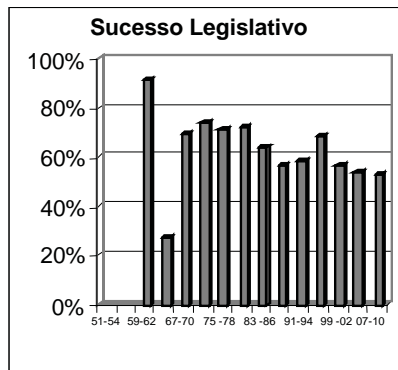
ES (continuação)



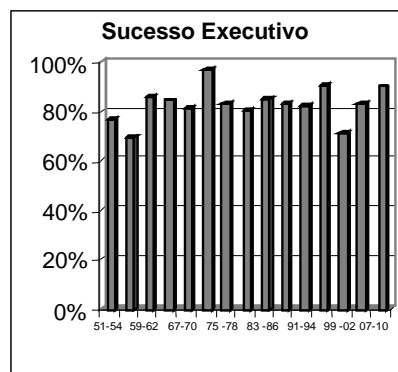
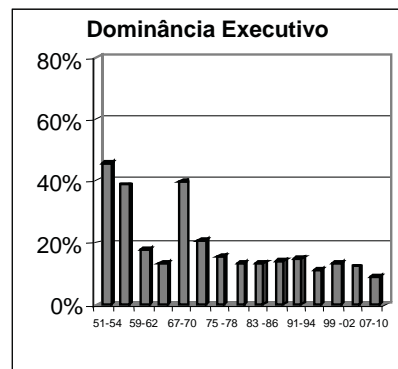
MG



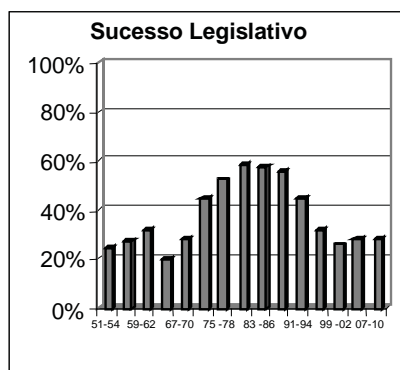
MG (continuação)



SP



SP (continuação)



Além disso, 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). Numa análise inicial é possível verificar, como esperado, que no início do regime militar, seja por fatores político-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 daquele período a dominância do Executivo estadual fica mais evidente. Restrições institucionais e, principalmente, políticas influenciam diretamente esse resultado legislativo.

Por outro lado, se comparamos o período posterior a 1979 (oito legislaturas de ES, MG e SP), verificamos um elevado grau de variação entre os Estados. No período, a dominância do Executivo não parece estar relacionada à sua taxa de sucesso legislativo, mas à quantidade de proposições legislativas dos parlamentares e à capacidade de 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 apresen-

tada 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, maior detalhamento da produção legislativa das assembleias estaduais. Sobretudo, sobre o volume da produção apresentada pelo Executivo e Legislativo. A tabela 2 e o gráfico 2 sintetizam essa informação, por Estado aqui comparado.

Como é possível observar nos dados expostos, 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 assembleias legislativas, partindo da menor atividade legislativa dos parlamentares no ES em algumas legislaturas, 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, esses custos foram os mais elevados para os parlamentares, e que deve ter sido seguido de 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 assembleias legislativas são bastante permissivas nesse sentido.⁴ Certamente, isso é elucidativo sobre o protagonismo legislativo em termos quantitativos dos deputados estaduais. Essa resposta, porém, tem alcance explicativo limitado.

Tabela 2 – Projetos de lei aprovados/não aprovados por origem (1951-2010)

Origem	Legislatura	Espírito Santo		Minas Gerais		São Paulo			TOTAL		
		Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado		Não Aprovado	Total
Executivo	1951-1954	32	24	56	-	-	243	75	318	374	
	1955-1958	88	80	168	-	-	507	225	732	900	
	1959-1962	113	42	155	307	3	310	346	58	404	
	1963-1966	158	74	232	871	35	906	188	35	223	
	1967-1970	185	35	220	483	28	511	270	62	332	
	1971-1974	188	19	207	264	11	275	169	6	175	
	1975-1978	163	8	171	244	8	252	146	30	176	
	1979-1982	161	15	176	173	13	186	201	50	251	
	1983-1986	150	23	173	159	7	166	260	47	307	
	1987-1990	179	28	207	226	54	280	229	47	276	
	1991-1994	187	30	217	196	38	234	267	57	324	
	1995-1998	313	37	350	172	21	193	118	13	131	
	1999-2002	694	86	780	121	53	174	128	53	181	
	2003-2006	222	17	239	303	108	411	145	30	175	
	2007-2010	240	4	244	341	39	380	127	15	142	
	TOTAL	3073	522	3595	3860	418	4278	3344	803	4147	12020

continuação – **Tabela 2** – Projetos de lei aprovados/não aprovados por origem (1951-2010)

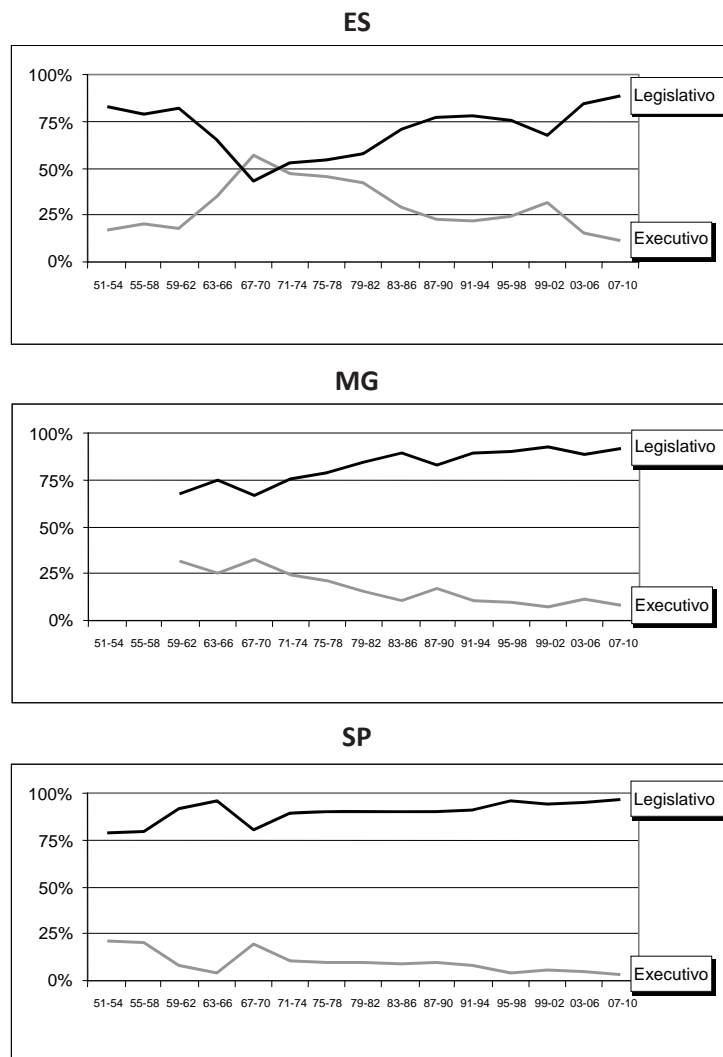
Origem	Legislatura	Espírito Santo		Minas Gerais		São Paulo			TOTAL		
		Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total				
Legislativo	1951-1954	87	189	276	-	-	287	898	1185	1461	
	1955-1958	210	429	639	-	-	806	2177	2983	3622	
	1959-1962	238	474	712	595	62	1596	3445	5041	6410	
	1963-1966	183	252	435	730	1946	1219	5036	6255	9366	
	1967-1970	85	77	162	731	323	403	1013	1416	2632	
	1971-1974	188	42	230	639	227	625	794	1419	2515	
	1975-1978	136	66	202	660	269	798	742	1540	2671	
	1979-1982	110	131	241	752	295	1304	950	2254	3542	
	1983-1986	205	223	428	854	499	1690	1258	2948	4729	
	1987-1990	341	366	707	803	617	1405	1115	2520	4647	
	1991-1994	263	508	771	1121	818	1550	1909	3459	6169	
	1995-1998	477	601	1078	1209	563	949	2063	3012	5862	
	1999-2002	967	663	1630	1284	1006	831	2413	3244	7164	
	2003-2006	750	574	1324	1752	1512	1027	2655	3682	8270	
	2007-2010	873	968	1841	2435	2190	1308	3277	4585	11051	
	TOTAL		5113	5563	10676	13565	10327	15798	29745	45543	80111

continuação – Tabela 2 – Projetos de lei aprovados/não aprovados por origem (1951-2010)

Origem	Legislatura	Espírito Santo		Minas Gerais		São Paulo		TOTAL	
		Aprovado	Não Aprovado	Aprovado	Não Aprovado	Aprovado	Não Aprovado		
Externa (TJ, MP, TCE, etc.)	1951-1954	9	7	-	-	-	-	16	
	1955-1958	7	7	-	-	-	-	14	
	1959-1962	6	7	-	-	1	-	14	
	1963-1966	28	6	-	2	2	2	40	
	1967-1970	2	6	4	5	6	4	27	
	1971-1974	-	-	4	1	1	-	6	
	1975-1978	-	-	1	1	-	1	3	
	1979-1982	-	-	2	1	4	2	9	
	1983-1986	-	-	-	-	2	-	2	
	1987-1990	45	8	34	7	14	4	112	
	1991-1994	34	8	33	5	9	4	93	
	1995-1998	22	1	12	7	4	7	53	
	1999-2002	14	3	9	1	-	1	28	
	2003-2006	26	3	15	7	5	2	58	
	2007-2010	38	3	18	10	4	12	85	
	Total	231	59	132	47	52	39	560	
	TOTAL	8417	6144	17557	10792	28349	19194	30587	92691

Fonte: assembleias legislativas (ES, MG e SP)

Gráfico 2 – Projetos de lei apresentados por assembleia legislativa, diferenciando por origem e legislatura (em valores relativos – 1951-2010)



Na prática, ela não explica a grande variação encontrada entre as assembleias legislativas. A resposta para esse diferencial, além de incorporar variáveis políticas e institucionais estaduais

ignoradas neste 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 a quantidade de proposições de iniciativa dos parlamentares e o número de cadeiras da Assembleia Legislativa.⁵ 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 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.

Para compreender melhor a dinâmica da produção legislativa retornamos ao exposto no gráfico 1 e na tabela 2: 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, mas também a 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 ES 51-66, MG 99-06, SP 51-58, SP 99-02), a taxa de sucesso dos governadores 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 (ES 51-62, ES 91-94, MG 63-66, SP 51-70, SP 99-10, em geral, taxas próximas a 20%); mas elevadas em outros casos (com taxas superiores a 60%, ES 71-78, MG 59-62, MG 67-86, MG 95-98). Cabe uma reflexão sobre as diferenças entre as legislaturas e os 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 relativamente elevado sucesso das propostas do Legislativo, em todos os períodos históricos, algo não registrado, para o âmbito nacional, na 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 esses dois aspectos?

De acordo com a interpretação mais frequente, haveria uma preponderância do Executivo estadual diante da subordinação dos respectivos legislativos.⁶ 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 nesses termos. Os deputados estaduais, em face da 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.

Segundo as possíveis implicações que essa forma de argumentar acarreta, uma consequência 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, diante da fraqueza dos partidos, dependem do acesso a recursos públicos que são monopolizados pelo governador.

Essa forma de argumentar é válida e, eventualmente, descreve períodos específicos da relação Executivo/Legislativo em alguns Estados, mas deve ser mais bem definida. Se não há dúvida de que os governadores são fortes, importante é enfatizar o fato de que essa força não é derivada, essencial e necessariamente, da fraqueza política da Assembleia Legislativa, mas é determinada pelo arranjo institucional do federalismo brasileiro posterior à CF de 1934, acentuada em períodos autoritários. Dessa 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, em geral, por determinação da Constituição Federal, conferem aos governadores (centralização institucional). A distribuição de competências e suas determinações sobre o processo legislativo estadual é tratada na seção seguinte.

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). 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” também 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 cabe editar a norma específica no âmbito previamente determinado, adequando-a às suas necessidades específicas com caráter regulatório marginal ou centrada 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.

Metodologicamente, para a comparação histórica da distribuição de competências entre as constituições brasileiras e seu consequente impacto no processo legislativo estadual, diferenciamos as competências legislativas e administrativas (da União e dos Estados), e as prerrogativas de iniciativa legislativa (do Executivo e do Legislativo estadual).⁷ Na construção dos indicadores, a cada uma das competências constitucionais listadas quanto ao conteúdo foi atribuído 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 foram atribuídos, para cada uma das competências legislativas, os valores: “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 (ver figura 1).

Figura 1 – Classificação das competências legislativas e administrativas e das prerrogativas de iniciativa legislativa entre Executivo e Legislativo

Competências Legislativas					
+ Centralizado			+ Descentralizado		
Privativa		Concorrente		Privativa	
Exclusiva s/ delegação (União)	Privativa (União)	Concorrente com norma geral (Federal) e específica (Local)	Paralela (plenas e não excludentes) entre U e UC	Residual (privativa da UC, mas não discriminada)	Privativa (Unidade Constitutiva)
3		2		0	

Competências Administrativas			
+ Centralizado		+ Descentralizado	
Privativa	Concorrente		Privativa
Privativa União pela Administração Direta ou Indireta	Pelas UC por encargo da União	Comum (plenas e não excludentes)	Privativa da Unidade Constitutiva por Administração Própria
3	2	1	0

Prerrogativas de Iniciativa Legislativa entre Executivo e Legislativo		
+ Centralizado		+ Descentralizado
Privativa	Concorrente	Privativa
Iniciativa Privativa/ Executiva do Executivo	Sem Prerrogativas Exclusivas, Executivo e Legislativo podem iniciar concorrentemente	Iniciativa Privativa/ Exclusiva do Legislativo
2	1	0

Ao operacionalizarmos esses indicadores somente para o último período constitucional, é fácil observar como a União possui competência normativa privativa abrangente (CF de 1988, arts. 21 e 23), restando aos Estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada (ver figura 2).⁸ Ainda mais importante é realçar que, no regime posterior à CF de 1988, em todos os Estados, compete privativamente ao Executivo propor legislação administrativa e financeira sobre: o efetivo e o funcionamento da Polícia Militar; o

regime (cargos, salários e pensões) do serviço público; questões orçamentárias e patrimoniais; a defensoria pública e a estrutura 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 das propostas do que, necessariamente, ao tamanho do apoio político na Assembleia, já que elas não dependeriam fundamentalmente de aspectos ideológicos extremados e são vinculadas à gestão pública, visto que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar federal ou nas próprias Constituição Federal e constituições estaduais, no período pós-1988.

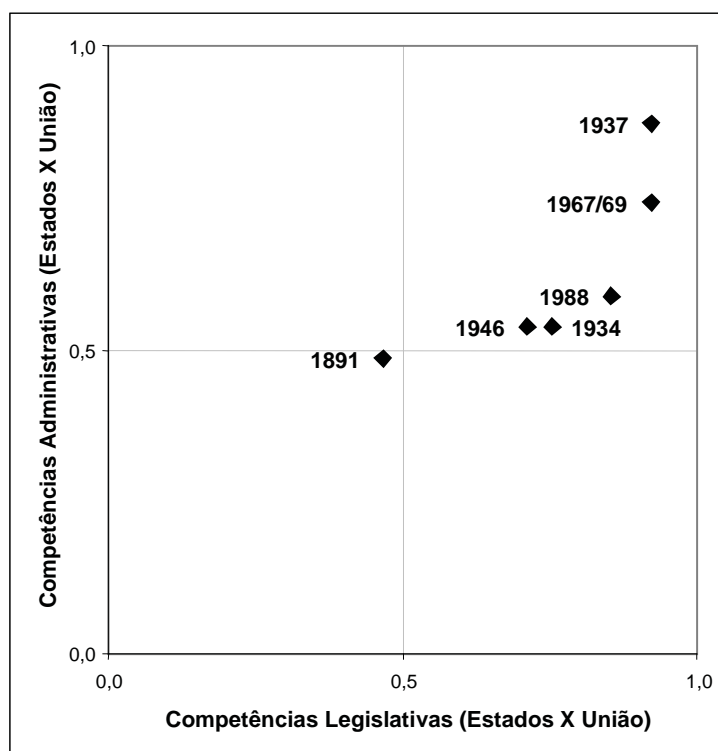
Figura 2 – Distribuição de competências legislativas (CF de 1988)

		Competências (iniciativa, Executivo x Legislativo)		
		Privativa/ Exclusiva Executivo	Concorrente	Privativa/ Exclusiva Legislativo
Competências (Estados X União)	Privativa União	–	Fundamentais; Nacionalidade; Organização dos Poderes; Organização do Estado; Político; Eleitoral; Civil; Penal; Processual; Defesa; Segurança; Financeiro; Agrário; Comercial; Comunicações; Riquezas Minerais/Atômicas; Marítimo; Aeronáutico/ Espacial; Trabalho; Trânsito; Transportes	–
	Concorrente com norma geral (União) e específica (Estados)	–	Social; Política Urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio Histórico	–
	Paralela (plenas e não excludentes) entre União e Estados	Orçamentário; Administrativo	Tributário; Organização (Território)	–
	Privativa Estados	–	–	–

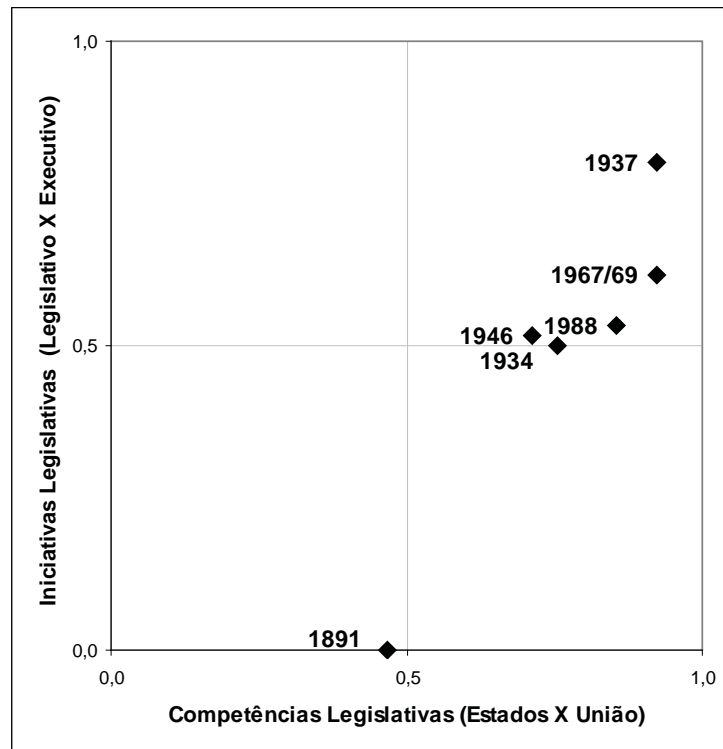
De fato, isso não é uma inovação do último período constitucional. Como anteriormente destacado, desde a CF de 1934, a atribuição de competências legislativas tem privilegiado a União e restringido o escopo legislativo dos Estados, sendo que as duas constituições autoritárias (1937 e 1967-69) extremaram essa centralização normativa. 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 3).

Gráfico 3 – Distribuição constitucional de competências

**Legislativas/administrativas
(Estados X União)**



Legislativas (Estados X União) e prerrogativas de iniciativa legislativa (Legislativo X Executivo)



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”,⁹ além de encaminhar a proposta do “orçamento” (CF de 1934, art. 50, § 1º); (2) do ponto de vista formal, a CF de 1937 conferiu quase toda a iniciativa legislativa ao presidente e excluiu a esfera tributária e financeira da iniciativa legislativa, além de impedir iniciativas legislativas individuais dos parlamentares¹⁰. Além disso, mesmo que a distribuição de compe-

tências e prerrogativas não tivesse vigência devido ao estado de emergência e à 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.

Esse breve histórico das mudanças constitucionais introduzidas (por congressos constituintes ou outorgadas) no contexto institucional pode ser observado no gráfico 3. 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, definindo 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 3 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.

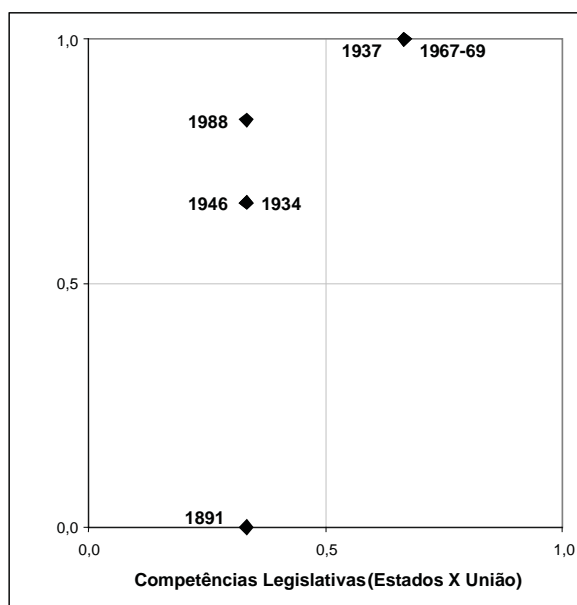
Dessa forma, é possível verificar que: as constituições, a partir da CF de 1934, instituíram um padrão concentrador de distribuição de competências que concedeu mais prerrogativas legislativas e administrativas à União; a concentração administrativa, independentemente do regime, foi menor do que a concentração 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.

Essa última observação pode ser evidenciada no gráfico 4, 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, já que trata diretamente das receitas e despesas do Estado, todas as constituições democráticas instituíram uma concorrência legislativa “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 segundo o âmbito previamente determinado).

Gráfico 4 – Distribuição constitucional de competências legislativas (Estados x União) e iniciativas legislativas (Executivo x Legislativo) por tipo de legislação atribuída aos Estados (legislação concorrente/paralela, CF de 1988)

ADM-TRIB-ORÇ
(Administrativo; Tributário; Orçamentário)



POL-OUTRAS
 (Social; Política Urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio
 Histórico; Organização do Território)



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 de 1967-69; excluídos somente em parte da legislação administrativa na CF de 1946;¹¹ e admitidos somente a propor concorrentemente legislação tributária na CF de 1988.¹² O efeito disso 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, no que concerne à distribuição federativa de competências, certamente essa é a esfera legislativa (tributária, orçamentária e administrativa) mais equanimemente distribuída em toda a história constitucional republicana brasileira.

Por outro lado, no subgrupo legislativo “POL-OUTRAS” (Regulação de Políticas: Social, Urbana, Econômica, Ambiental, Pa-

trimônio Histórico e Organização do Território), que reúne o restante da legislação concorrente atribuída pela CF de 1988, apesar de totalmente concorrente entre o Executivo e o Legislativo,¹³ 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. Isso significa que os legisladores estaduais, como os governadores, estão restritos a propor legislação marginal, complementar e específica para regulamentar a gestão pública autônoma dos Estados sobre essas políticas públicas, que são amplamente regulamentadas por legislação federal, após a CF de 1988. Ou seja, a legislação estadual sobre essas políticas tem uma característica mais administrativa do que regulatória.

Em virtude desse tipo de distribuição de competências, que impede que os deputados estaduais iniciem proposições legislativas relevantes para o seu interesse individual – 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. Como as assembleias legislativas não podem revogar as prerrogativas dos governadores nem ampliar seu escopo normativo sobre as políticas públicas, atribuídas pelo constituinte federal, somente cooperando com os governadores, haveria algum espaço para que a negociação promovesse legislação com ganhos mútuos entre os atores estaduais. Em virtude disso, 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 (ou se apresentando como independente) à coalizão de governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para obstar as proposições ordinárias do Executivo. Isso, de certa forma, explica as altas taxas de sucesso encontradas nas propostas oriundas do Executivo estadual.

Entretanto, o argumento que acabamos de esboçar não explica as variações nas taxas de sucesso, sobretudo das

propostas dos parlamentares encontradas entre os Estados. Vale também notar que, do ponto de vista formal, dada as rígidas determinações constitucionais, a atribuição de competências ao Poder Executivo estadual é quase idêntica nos Estados em cada período constitucional posterior à CF de 1934. Em todos os períodos, os constituintes estaduais reproduziram para os governadores, por imposição constitucional federal e não necessariamente por escolha, a delegação de prerrogativas legislativas da Presidência presente na Constituição Federal. Ou seja, o aspecto formal desenhado pelos constituintes explica as variações entre regimes constitucionais, dada a maior ou menor distribuição de competências (União/Estados e Executivo/Legislativo, mas não pode explicar, em particular, as variações encontradas entre os Estados em cada período de vigência constitucional.¹⁴

Em nosso entender seria indicado, portanto, avançar mais na compreensão das dinâmicas político-partidárias internas a cada Estado em cada período constitucional. Assim, a melhor forma de analisar a variação sincrônica estadual dos *outcomes* legislativos seria 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.

Em síntese, dada a rigidez institucional da distribuição de competências e o esvaziamento do escopo legislativo estadual e parlamentar, posterior à CF de 1934 e intensificado após a CF de 1967, não podemos de imediato concluir que a lógica da relação Executivo-Legislativo nos Estados seja, necessariamente, a de subordinação da Assembleia ao governador, no período constitucional contemporâneo ou nos anteriores. Além disso, como a maior parte do arranjo institucional estadual segue as mesmas diretrizes, também não é possível explicar, sincro-

nicamente, as diferenças encontradas 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 e sua variação histórica nos ajudam a compreender o fato de que o governador detém quase o monopólio da agenda legislativa (característica intensificada no período pós-regime militar, mantida na CF de 1988, mas já presente desde a CF de 1934) à qual o deputado estadual está constrangido para a implementação de uma agenda pública, mas é a dinâmica partidária que nos informa quanto às diferenças encontradas entre as assembleias legislativas em cada período constitucional. Com os dados disponíveis, que são incompletos para o aprofundamento de todos os aspectos envolvidos na dinâmica política estadual, apresentamos, na seção seguinte, uma explanação que busca ampliar a compreensão da dinâmica legislativa, em especial sobre o conteúdo das proposições, para o longo período analisado (1951-2010).¹⁵

O conteúdo da produção legislativa nos Estados (1951-2010)

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

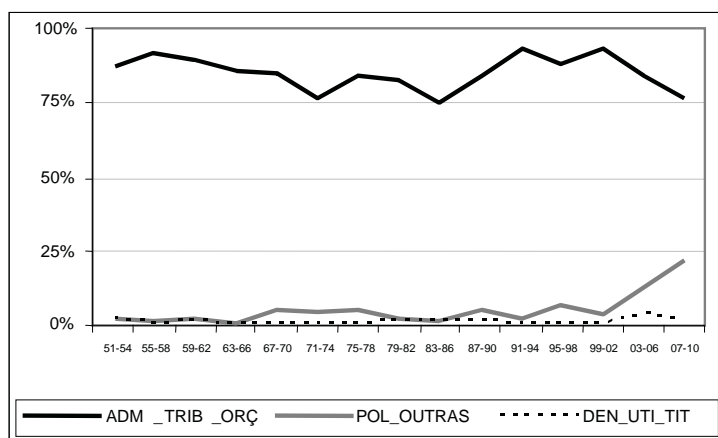
A expectativa é a de que a qualidade das normas introduzidas pelos deputados estaduais seria preponderantemente de cunho particularista e, dado os constrangimentos institucionais (descritos na seção anterior), de baixa relevância normativa.¹⁶ Por outro lado, quando se olha para o Executivo, a ideia é que os partidos delegam a ele suas decisões e necessidades de investir em políticas públicas mais gerais. Isso porque pre-

sidentes e, no caso, governadores, seriam eleitos em uma competição que ocorre nos âmbitos 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 normatizadas 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 assembleias estaduais. Seguindo o descrito no gráfico 5, 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, tributárias e administrativas), de iniciativa privativa do Executivo pós-1967, com exceção das leis tributárias pós-1988; 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 assembleia 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). Dessa forma, a produção legislativa estadual mais 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 trataria de “utilidade pública”, “homenagens” e “denominações de próprios públicos”.

Gráfico 5 – Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (1951-2010)

**ES
EXECUTIVO**



**ES
LEGISLATIVO**

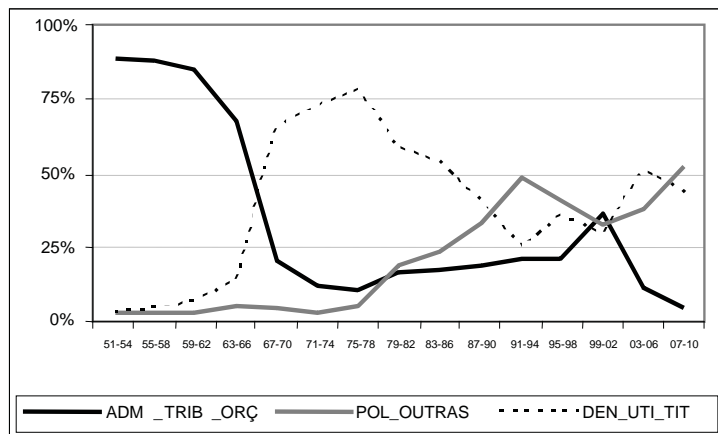
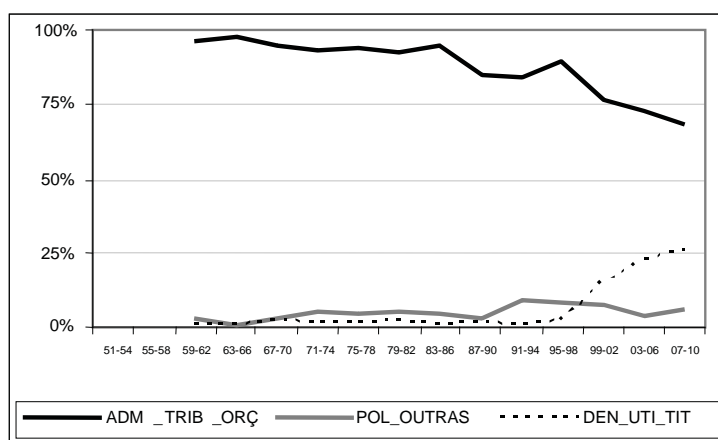


Gráfico 5 – Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (1951-2010) (continuação)

**MG
EXECUTIVO**



**MG
LEGISLATIVO**

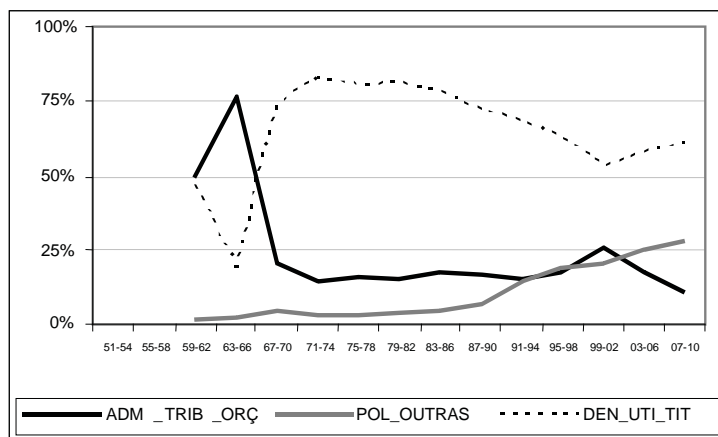
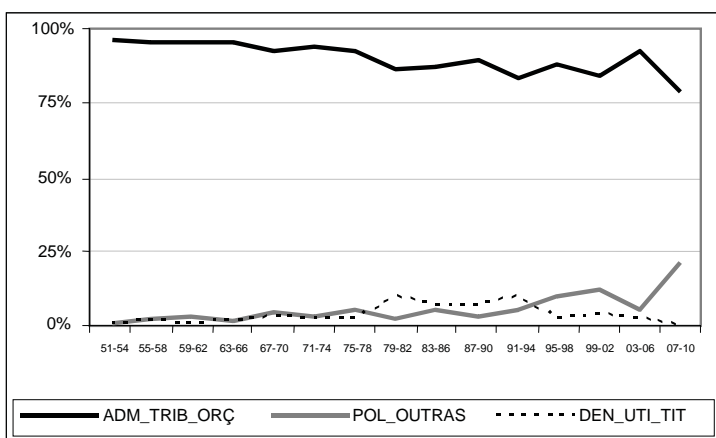
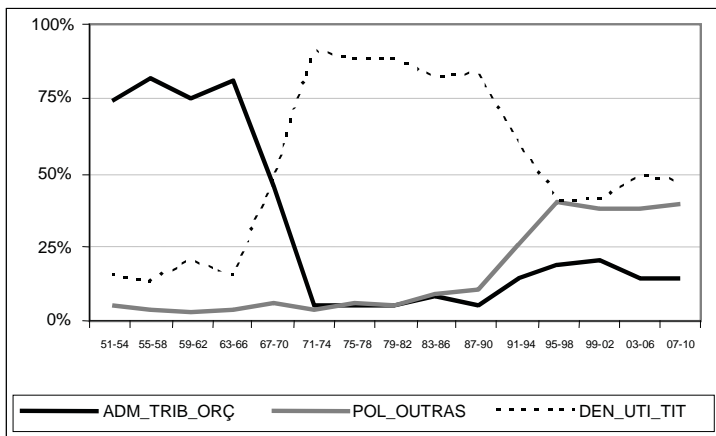


Gráfico 5 – Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (1951-2010) (continuação)

**SP
EXECUTIVO**



**SP
LEGISLATIVO**



Conforme expresso no gráfico 5, os governadores estaduais, nas últimas seis décadas, independentemente do período constitucional, concentraram-se em propor legislação administrativa/tributária/orçamentária (89% das proposições das 15 legislaturas entre 1951 e 2010). Por outro lado, os parlamentares estaduais tiveram uma grande variação no tipo de projeto iniciado por Estado, legislatura e, sobretudo, período constitucional. Antes do regime militar, quando não havia restrições constitucionais tão extensas à iniciativa dos deputados, predominava entre os parlamentares proposições legislativas semelhantes às propostas pelo Executivo (administrativa/tributária/orçamentária, 79% das proposições nas quatro legislaturas entre 1951 e 1966). Ou seja, naquele 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. Naquele período, 83% das proposições dos parlamentares (nas cinco legislaturas entre 1967 e 1986) foram desse tipo. Isto é, o predomínio de projetos simbólicos ou de baixa relevância por iniciativa dos deputados é resultado direto das restrições constitucionais que concentraram mais competências na União e quase todas as normas relevantes, no Executivo estadual.

Após a CF de 1988, atenuadas as restrições centralizadoras do regime militar, a opção por proposições honoríficas e de utilidade pública continuou dominante (50%, nas cinco legislaturas entre 1991 e 2010) entre os parlamentares. Porém, o mais significativo foi o incremento de proposições voltadas à regulamentação de políticas públicas de iniciativa dos deputados estaduais. No conjunto das proposições parlamentares dos três Estados investigados, entre 1991 e 2010, 33% do total delas foram voltadas à regulamentação das políticas públicas. Esse índice oscilou entre os Estados: no ES, 42% dos projetos de lei dos deputados foram destinados a essa finalidade (índice superior às proposições honoríficas e de utilidade pública, com 38%); em SP, 36% dos projetos (contra 48% de tipo simbólico); e, em

MG, 23% dos projetos dos parlamentares tinham como foco as políticas públicas (em face de 60% de projetos simbólicos). As proposições parlamentares voltadas à administração pública, no entanto, mantiveram os índices semelhantes ao regime constitucional anterior, dado que as restrições de iniciativa dos deputados não foram significativamente alteradas. Entre 1991 e 2010, 17% dos projetos de lei trataram dessa esfera normativa (16% em SP e MG e 18% no ES).¹⁷

Aqui, é importante observar as variações entre os Estados, mostrando que os parlamentares estaduais podem se dedicar a diferentes propostas legislativas, tratando de políticas públicas ou leis honoríficas simbólicas e 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 pode ser mais bem analisada em estudos de caso e em análises comparativas que incorporem outras dimensões do processo legislativo.

Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010)

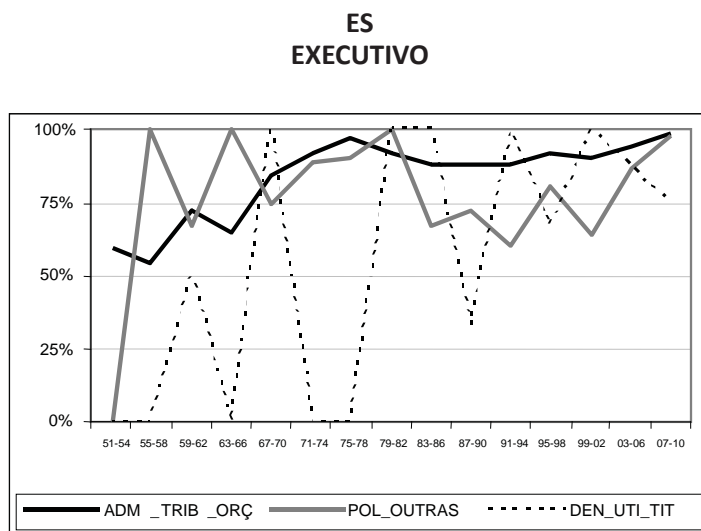
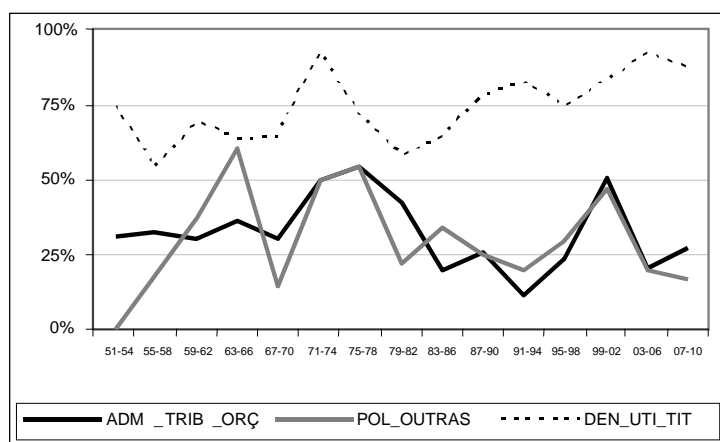


Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010) (continuação)

**ES
LEGISLATIVO**



**MG
EXECUTIVO**

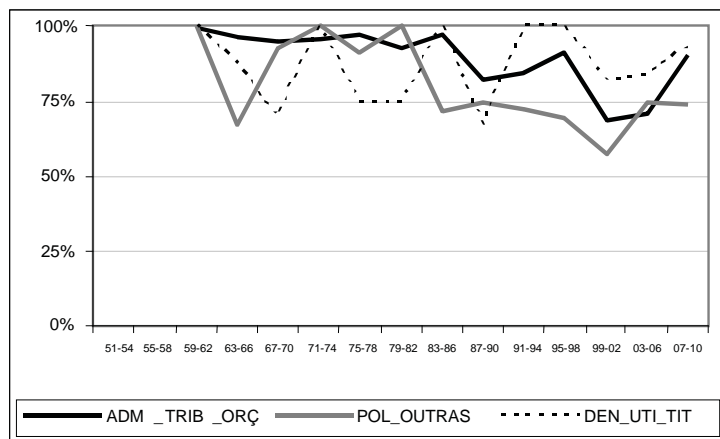
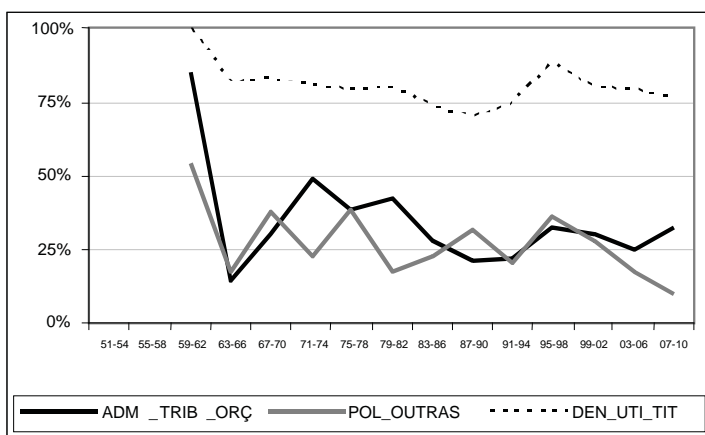


Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010) (continuação)

**MG
LEGISLATIVO**



**SP
EXECUTIVO**

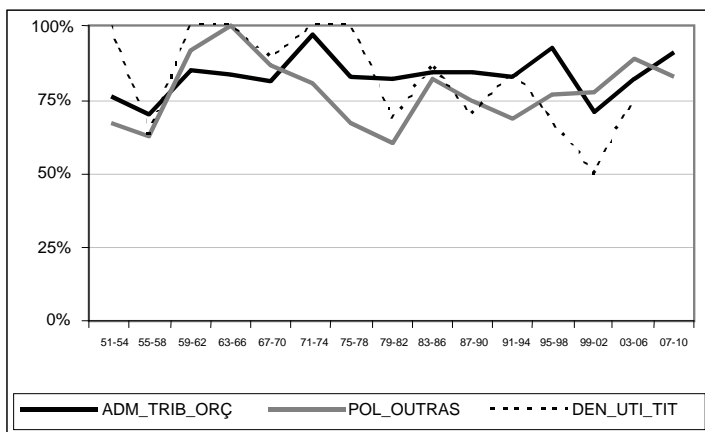
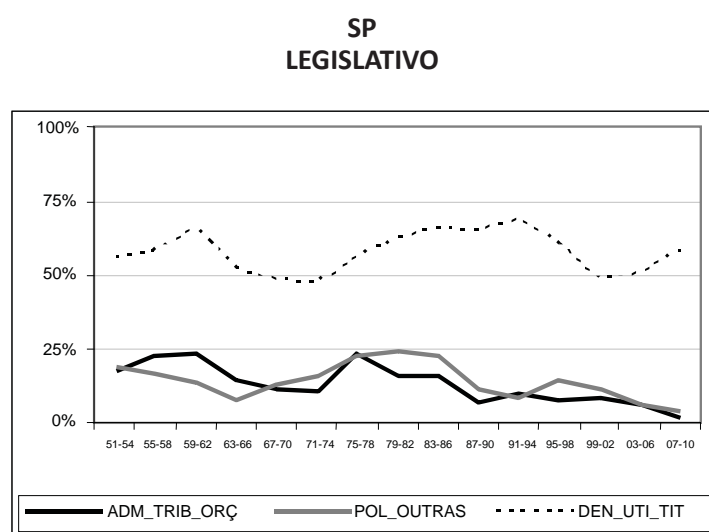


Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010) (continuação)



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

Para dar maior robustez a essa constatação, no gráfico 6 apresentamos os dados relativos às taxas de sucesso por tipos de conteúdo das propostas legislativas. Se dividirmos em períodos constitucionais (e, obviamente, regimes), as taxas de sucesso do Executivo, é possível verificar que os governadores são bem-sucedidos (mais de 85% dos projetos aprovados nas 15 legisla-

turas), porém: com taxas menos elevadas antes de 1967 (75%, no total, chegando ao mínimo de 66% entre 1955 e 1958); com índices superiores no período do regime militar (90%); e, com valores intermediários após 1988 (86%). Aqui, novamente, proposições administrativas e financeiras são as mais bem sucedidas em qualquer dos períodos constitucionais (85%, em média).

Por outro lado, para as propostas originadas no Legislativo, notamos índice mais baixo de sucesso (mas não irrelevante) para as normas administrativo-financeiras e de regulamentação específica de políticas públicas (26% e 23%, em média, respectivamente) e o elevado valor para as propostas simbólicas (70%, em média). Quanto mais os projetos de lei simbólicos e irrelevantes (honoríficos e de utilidade pública) predominaram na pauta de iniciativa do Legislativo, maior a taxa de sucesso. Em virtude disto, os parlamentares tiveram maior taxa de sucesso legislativo no regime militar (57%, entre 1967 e 1986), menor no regime democrático anterior (29%, entre 1951 e 1966) e com valores intermediários após 1988 (46%, entre 1987 e 2010). Ou seja, o incremento do sucesso dos legisladores estaduais foi determinado pelo esvaziamento de suas prerrogativas em virtude da distribuição de competências constitucionais.

Entretanto, há que se fazer uma observação importante em torno dos projetos de leis apresentados pelos deputados. Como visto, os parlamentares estaduais também apresentaram um número significativo de proposições financeiras e administrativas, antes de 1967, visando regulamentar especificidades das políticas públicas, sobretudo após a CF de 1988. Isso significa que, apesar de o sucesso ser menor para esses tipos de normas, seu peso relativo no conjunto da produção legislativa estadual pode ser bem expressivo.

Os dados são claros. Após o regime militar, o legislador estadual reserva mais espaço para normas de cunho simbólico. Entretanto, os dados mostram que houve e há espaço em regimes democráticos, para os deputados legislarem em matérias não restritas às categorias de norma simbólica. Como descrito, a liberdade de ação dos deputados estaduais é bastante limitada no

período posterior a 1967, já que a maioria das prerrogativas de proposição relevantes é exclusiva do Executivo e a União centraliza a maior parte do escopo normativo da Federação. Contudo, apesar disso, é evidente que os deputados estaduais também aprovam normas de sua iniciativa que criam, alteram ou regulamentam aspectos específicos e complementares das políticas públicas (o que resta à esfera normativa estadual não monopolizada pelo Executivo no período pós-1988).

Considerações Finais

Muito mais que uma simples tentativa finalizada e destinada a preencher uma lacuna da Ciência Política, este estudo abre espaço para futuras pesquisas sobre as assembleias legislativas estaduais em estudos longitudinais e com variação institucional significativa. Questionamentos relevantes à compreensão da produção legislativa estadual brasileira recente, do legado constitucional e de proposições normativas sobre a dinâmica desse processo político continuam a merecer hipóteses explicativas mais robustas. Entretanto, algumas considerações interpretativas podem ser feitas aqui, a partir dos dados analisados neste texto.

A dinâmica legislativa das assembleias legislativas estaduais depende dos recursos que os atores políticos podem utilizar. 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 de 1988) tornaram o governador um administrador com fortes poderes proativos e poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar. Ao contrário do período constitucional anterior ao regime militar, em que os parlamentares tinham mecanismos legislativos que permitiam maior controle sobre o orçamento e a máquina administrativa (ou, pelo menos, podiam competir com o Executivo pela alocação de parcela desses recursos), no período recente resta preferencialmente aos deputados estaduais a estratégia de negociar uma adesão ao Executivo para maximizar o acesso aos recursos orçamentários (e de nome-

ação 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), em que os legisladores jogam autonomamente, com o resultado sendo mais dependente da barganha intraparlamentar.

Entretanto, no período pós-1988, há espaço para a organização de uma agenda pública mais complexa (ou menos simbólica). 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 de o 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 representantes estaduais e parte do eleitorado mais organizado.

Mesmo que não seja objeto profundamente tratado neste artigo, 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 pós-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 pe-

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

Notas

* Este artigo tem como base o *paper* Seis décadas de processo legislativo estadual: comparando o processo decisório e as relações Executivo/Legislativo nos Estados brasileiros (1951-2010), apresentado no Painel Legislativos Subnacionais do Primer Encuentro Internacional do Grupo de Estudios Legislativos da ALACIP (Belo Horizonte-MG, 21 de outubro de 2011).

¹ Como ressalva ao leitor, é preciso destacar que a compilação e a sistematização dos dados que serviram de base a essa análise encontram-se em curso. Os dados já consolidados permitem sustentar algumas das afirmações realizadas. Apesar de todos os dados do processo legislativo serem oficiais (coletados nos *sites* das assembleias), conforme se recua no tempo, mais imprecisas e incompletas são as informações divulgadas pelos parlamentos estaduais, sendo normal a ocorrência de grandes lacunas no registro dos projetos de lei. Em virtude disso, apesar de termos sistematizado 92.691 projetos de lei, entre 1951 e 2010 (ES, MG e SP), é provável que o processo legislativo desses Estados reúna uma quantidade maior de projetos.

² 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 esse 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 estudos anteriores constatamos tanto a variação entre os Estados quanto à diferenciação com o processo legislativo federal (TOMIO, 2005, 2010, 2011; TOMIO e RICCI, 2010, 2011).

³ 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 duas etapas, devido ao conjunto de mudanças institucionais do final da década de 1970 e início dos anos 1980 (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 a vigência 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.

⁴ 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 o único período em que havia regras formais que impediam o parlamentar de apresentar individualmente proposições legislativas. Nos Estados, outro exemplo histórico-institucional de restrição desse tipo de atividade parlamentar existia na Constituição “castilhana” do Rio Grande do Sul, onde o presidente do Estado decretava leis com consulta às câmaras municipais, ficando a assembleia 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, exemplo desse tipo está restrito à proposição de emendas à Constituição, cuja iniciativa parlamentar individual é vedada.

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

⁶ Em geral, esse tipo de interpretação sobre o processo decisório estadual segue a constatação de 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).

⁷ Elas foram agrupadas em 30 competências legislativas (descritas na figura 2) e 13 competências administrativas: Tratados Internacionais, Defesa, Polícia, Organização e 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 outros aspectos metodológicos dos indicadores, ver Tomio, Ortolan e Camargo (2010, p. 77-80).

⁸ Além disso, a Constituição elevou os municípios ao *status* de entes federativos, reservando a eles 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).

⁹ Na CF de 1934, foi introduzida a capacidade de o presidente apresentar proposições e atribuída a iniciativa comum: “Art 41 – A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafos 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”.

¹⁰ 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 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”.

¹¹ 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.

¹² Independentemente de haver restrição sobre propor legislação tributária pelos parlamentares na Constituição Estadual, conforme diversas decisões assentadas pelo STF.

¹³ Com exceção da Constituição do Estado de São Paulo, em que por emendas constitucionais os parlamentares tornaram exclusivas de sua iniciativa a proposição de lei sobre Organização do Território e declaração de Utilidade Pública. Conforme o art. 24 §1º da CE, “Compete, exclusivamente, à Assembleia 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 2/1995] (...) 4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado. [EC 24/2008]”.

¹⁴ 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), Anastasia (2001) e Santos (2001b), ressaltam o fato de que, no caso das Assembleias 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 Assembleia de MG, Nunes (2008a) mostra que, através do exame das votações nominais, os partidos que apoiam 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 Assembleia Legislativa do RS, informa que “a maior parte dos parlamentares afirma que a estratégia mais eficiente para que o governador obtenha apoio legislativo é a negociação com os partidos” (NUNES, 2008b). Dado esse que foi confirmado em estudo comparativo recente sobre 12 assembleias legislativas (NUNES, 2009). Em abordagem similar, Castro e outros (2009) demonstraram que existem diversos sistemas partidários no âmbito subnacional, em que a grande maioria dos partidos pode ser classificada na escala direita-esquerda. E, em estudo de caso sobre a Assembleia 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 apartidário.

¹⁵ Uma forma de dimensionar a dinâmica “política” da relação entre os atores seria mostrar as diferenças entre as taxas de sucesso do governo e o tipo de legislação proposta, comparando entre governos majoritários e minoritários. Infelizmente não temos informações detalhadas para proceder a uma análise desse tipo, que certamente requer o aprofundamento monográfico em cada Estado. 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 o apresentado em um estudo anterior para um período mais restrito posterior a 1988 (TOMIO e RICCI, 2010).

¹⁶ 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 torna-

ria 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, incentivarão 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.

¹⁷ Em um estudo anterior (TOMIO e RICCI, 2010), para 22 estados no período posterior à 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). Isso reforça a complementaridade das variáveis políticas à determinação do contexto institucional resultante da atribuição de competências União/Estados e Executivo/Legislativo.

Referências

ABRUCIO, F. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

ABRUCIO, F.; CARVALHO TEIXEIRA, M. A.; COSTA, V.M.F.; O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

AMES B. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.

AMES B. Electoral rules, constituency pressure, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMES B. *Institutions and politics in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-699, 2003.

ANASTASIA, F. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BRAGA, S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informa-

tização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

BRAGA, S. A informatização dos legislativos brasileiros no início da 16ª Legislatura, *Teoria & Sociedade*, v. 14, p. 25-54, 2007.

BRAGA, S. *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, Campinas: Unicamp, 2008.

BRAGA, S. & FRANÇA A.S. 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*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.

CARREIRÃO Y. de S.; PERONDI E. Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 71, p. 121-141, 2009.

CASTRO, M.M. M. de; ANASTASIA F; NUNES F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

DOMINGUES, M. P. 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: FGV, 2001.

GROHMANN, L. G. M. 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: FGV, 2001.

LEMOS, L; e RICCI, P. 2001, 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. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, v. 76, p. 17-41, 2006.

LOWENBERG, G; PATTERSON S. *Comparing Legislatures*, Boston: Little Brown, 1979.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MORAES, F. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998, *In: SANTOS F. (org.) O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

NUNES, F. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 10, n. 15, p. 83-130, 2008.

NUNES, F. *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), 2008.

NUNES, F. Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio parlamentar? A relação Executivo-Legislativo em 12 Assembleias Estaduais, (paper apresentado no encontro da IPSA, Santiago do Chile, 2009).

PEREIRA, A. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989, *In: SANTOS F. (org.) O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

RICCI, P. A medida das leis: o uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. *BIB*, v. 54, p. 101-123, 2002.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SAMUELS, D., Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil, *Comparative Politics*, 2000.

SANTOS, F. 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: FGV, 2001.

SOUZA, C; DANTAS NETO, P.F. *Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

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

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

TOMIO, F. R. L. The creation of municipalities after the 1988 constitution. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.1, Edição Especial, 2005.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito*, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, v. 42, p. 103-120, 2005.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, v. 24, p. 123-148, 2005.

TOMIO, F. R. L. 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: Insular, 2006.

TOMIO, F. R. L. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. REL (no prelo).

TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M; CAMARGO, F. S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito, UFPR*, v. 51, p. 73-100, 2010.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas assembleias estaduais*. In: 7^o Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.

TOMIO, F. R. L. O governo estadual na experiência política brasileira: As performances legislativas das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política* (no prelo).

