1

Fundamentos da atividade legislativa no nível subnacional brasileiro: microinstituições e percepções em doze Estados da Federação

Júlio César Guimarães de Paula[1]

Resumo: O presente artigo discute as características do processo decisório em doze assembleias legislativas brasileiras. O referencial empírico são os parlamentares, os regimentos internos e as constituições estaduais de doze estados – Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins –, que compõem a pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras*, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP-UFMG). Dos questionários aplicados aos deputados, foram selecionadas questões que remetem aos fundamentos da organização legislativa nos estados que compõe a amostra. Os dados apontam para uma correspondência entre as opiniões dos parlamentares e a organização do processo decisório nas casas. Além disso, verificou-se um padrão concentrado dos trabalhos legislativos, especialmente nos líderes partidários e nos governadores.

Palavras-chave: Estudos Legislativos. Processo Decisório. Legislativos Estaduais.

Abstract: *This paper discusses the characteristics of the decision-making process in twelve assemblies brazilian legislative. The empirical reference are parliamentarians, internal regulations and state constitutions twelve states: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo and Tocantins that make up the trajectories research, profiles and State Elites Interaction Patterns Brazilian, developed by the Legislative Studies Center*

1 Mestrando em Ciência Política pela UFMG.

of the Department of Political Science at the Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP-UFMG). The questionnaires to Members questions were selected referring to the fundamentals of legislative organization in the states that make up the sample. The data point to a correspondence between the views of parliamentarians and the organization of decision-making in the home. In addition, attested a concentrated pattern of legislative work, especially in the partisan leaders and governors.

***Keywords*:** *Legislative Studies. Decision-Making. State Legislatures.*

1 – Introdução

O presente trabalho tem como foco o funcionamento dos parlamentos de doze estados da Federação brasileira. Pretende-se captar o *modus operandi* das casas a partir do binômio *percepções dos parlamentares sobre as características do processo decisório* e *análise das microinstituições legislativas*. O protagonismo reservado aos mecanismos da relação entre o Executivo e Legislativo já foi largamente abordado pela literatura especializada. As reflexões sobre o Poder Legislativo não receberam a mesma dedicação dos estudiosos. Assim, o presente estudo tem por objetivo trazer à baila os parlamentares e suas opiniões, conferindo ao Poder Legislativo a importância que merece dentro de um arranjo democrático. Sob esse prisma, as análises focadas nas trajetórias, crenças e valores das elites políticas parlamentares ganham relevância, na medida em que trazem informações que permitem avançar no conhecimento sobre suas atitudes e suas relações com as instituições. O que se pretende investigar é se existe congruência entre a formatação institucional das casas e as percepções dos parlamentares sobre as características do processo decisório. A hipótese principal é que a formatação institucional informa a opinião dos parlamentares.

O referencial empírico são os parlamentares, a Constituição Federal de 1988, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os regimentos internos e as constituições estaduais de doze estados brasileiros – Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins –, que compõem a pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras*, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP-UFMG).

O trabalho parte do pressuposto de que existem aspectos idiossincráticos nos arranjos institucionais e contextuais dos estados brasileiros, aspectos estes já abordados por trabalhos, como os de Lima Junior (1983), de Santos (2001) e de Tomio e Ricci (2008)(2010). Porém, detectar divergências não nos impede de levantar similaridades. O ponto abordado nas páginas que se seguem é que, apesar das diferenças fiscais, conjunturais, estruturais e políticas que marcam os estados da federação, o olhar sobre as microinstituições aponta para pontos de confluência entre elas. É importante notar que o olhar sobre as instituições básicas destacou a natureza centralizada do arranjo federativo configurado no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Esse arranjo tanto garante à União a prerrogativa de legislar com exclusividade sobre a maior parte das matérias constitucionais (SOUZA, 2005), quanto assegura ao governo federal instrumentos para constranger a atuação dos legisladores subnacionais (ARRETCHE, 2013; MONTEIRO NETO, 2013). A partir da análise dos procedimentos que regulam a formulação da agenda decisória do Poder Legislativo, o presente trabalho tem por objetivo contribuir para o entendimento mais completo dos resultados produzidos pelos atores e pelas instituições políticas estaduais. Além desta introdução, o trabalho apresenta o seguinte arranjo argumentativo: a próxima seção se dedica à exposição de fundamentos da organização parlamentar e sua influência sobre os resultados legislativos; a seção subsequente expõe a natureza da formatação do processo legislativo no nível subnacional; a seguinte se dedica aos fundamentos da organização legislativa nas doze casas analisadas; na quinta seção são apresentadas as percepções dos deputados sobre o arranjo microinstitucional em que estão inseridos. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 – Das regras aos resultados: *outputs* políticos e os fundamentos da organização legislativa

O argumento central do trabalho é que a organização interna do Poder Legislativo é uma dimensão central na análise dos seus *outputs* políticos (SHEPSLE E WEINGAST, 1984). As regras regimentais que organizam os trabalhos parlamentares impõem custos à ação dos legisladores, condicionando não apenas o funcionamento dos parlamentos, como também determinando diferentes resultados em termos de produção legislativa e atuação parlamentar (DÖRING, 2001). A estrutura institucional baliza os contextos decisórios nos parlamentos modernos, definidos como espaços multidimensionais de tomada de decisões políticas.

Com relação aos estudos legislativos, o novo institucionalismo da escolha racional teve forte ressonância (TSEBELLIS, 1994; HALL E TAYLLOR, 2003), na medida em que analisa as instituições como "regras do jogo" e como estas formatam o cenário e a interação dos atores com o processo decisório. Dito de outra forma, as regras formais do jogo político estruturam a teia de incentivos com os quais os representantes deparam e fazem suas escolhas, com o objetivo de maximizar seus ganhos (TSEBELIS, 1990, 1998). Além de as instituições definirem a estrutura de incentivos, penas e recompensas, elas explicam os resultados políticos (DIERMEIER E KREHBIEL, 2002). Assim, os resultados legislativos não se vinculam unicamente às preferências dos atores envolvidos no processo decisório; eles são também resultados dos arranjos procedimentais que estruturam os mecanismos de tomada de decisão (SHEPSLE, 1979, 1986).

O trabalho de Cox McCubbins (1993) é paradigmático, no sentido de tomar os fatores endógenos à arena legislativa como variáveis independentes para a explicação do comportamento parlamentar no congresso norte-americano. O foco do estudo recai sobre a atuação dos partidos no âmbito do Poder Legislativo. Assim, a partir das regras institucionais, o partido majoritário exerceria um forte controle sobre o processo legislativo, atuando, nas palavras dos autores, como um cartel, na medida em que controlaria a agenda legislativa. Variáveis institucionais, como (I) poder de agenda, (II) indicação dos membros das principais comissões, (III) controle dos postos no interior do legislativo, ajudam a explicar a centralidade dos partidos. A busca exclusiva por benefícios particularistas por parte dos parlamentares seria mitigada pelas regras institucionais que promoveriam um processo legislativo centrípeto. O partido majoritário, personificado na figura dos líderes, estaria não só munido das ferramentas normativas para induzir a disciplina dos parlamentares, como também exerceria um controle sobre a composição das comissões e consequentemente sobre seus trabalhos (COX E MCCUBBINS, 1993).

Ainda segundo Cox e Mccubbins (1993), a atuação dos parlamentares está permeada por uma série de dilemas de ação coletiva, e as soluções institucionais seriam a melhor maneira de contornar esses dilemas. Para os autores, a ampliação dos ganhos estratégicos dos deputados estaria na criação de instituições que promovam a estabilidade das decisões e as tornem mais ágeis. Os partidos políticos seriam os mecanismos institucionais capazes de contornar os problemas de ação coletiva e, ao mesmo tempo, permitir que os legisladores busquem seus objetivos. Para Cox e Mccubbins (1993), os parlamentares têm poucas chances de obter ganhos agindo de forma individualizada. Os líderes partidários usam as ferramentas institucionais para induzir a cooperação dos legisladores. A autoridade das comissões e o controle sobre o seu produto final, além da indicação e substituição de seus membros, demonstram razoavelmente a força dos partidos sobre o processo decisório.

Constata-se que a organização legislativa é uma dimensão relevante para o entendimento de como o processo decisório é conduzido. É interessante destacar que o olhar sobre os fundamentos de nossa organização legislativa mudou o paradigma das análises sobre o sistema político nacional.

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

A análise das instituições políticas brasileiras gerou, no primeiro momento, um diagnóstico de debilidade institucional. O sistema proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e o presidencialismo sofreram várias críticas, as mais veementes das quais foram de Scott Mainwaring (1993). O argumento do autor é que *"é difícil manter uma democracia presidencialista multipartidária"* (MAINWARING, 1993: 21) e que a combinação de multipartidarismo e presidencialismo criou problemas para estabilidade política no período de 1946 a 1964 e criaria problemas também na Nova República iniciada com a Constituição de 1988, pois as macroinstituições políticas não se modificaram com o novo arranjo legal. Ames (2003), tributário do diagnóstico pessimista de Mainwaring (1993), afirmou que *"os sistemas de lista aberta deslocam o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais, e o sistema brasileiro leva ao máximo essa tendência"* (AMES 2003: 62). A combinação do sistema eleitoral com o federalismo forjou no âmbito do legislativo um parlamentar individualista, preocupado com sua base eleitoral, o que seria a mola mestra dos entraves da democracia brasileira.

A partir do estudo realizado por Figueiredo e Limongi (1999), alguns dos pressupostos então vigentes passaram a ser questionados, em especial a visão de que o legislativo brasileiro incentiva estratégias individualistas por parte dos parlamentares. Os autores tomaram como variáveis independentes, para a análise do comportamento dos deputados, (I) a distribuição de poderes entre Executivo e Legislativo estabelecida pela constituição de 1988 e (II) os fundamentos da organização legislativa da Câmara dos Deputados. As regras que regulam a relação Executivo-Legislativo conferem ao poder central o monopólio de iniciativa legal em áreas fundamentais, como as matérias orçamentária e tributária, e a prerrogativa de solicitar urgência para projetos de seu interesse, além da edição de Medidas Provisórias (MP), fato que confere ao Poder Executivo vantagem estratégica na condução do processo decisório. O estudo da organização interna dos trabalhos legislativos mostrou um formato decisório centralizado. O regimento interno da Câmara dos Deputados reserva um papel crucial a um grupo restrito de parlamentares, composto pelos Líderes Partidários, pela Mesa Diretora e pelo Presidente da Casa, na condução dos trabalhos legislativos. Essa centralização decisória seria um fator estabilizador do sistema político brasileiro.

Fica claro que o ponto de inflexão sobre os fundamentos do sistema político nacional se originou no olhar sobre nossa organização legislativa, fato que atesta a robustez desse tema para o entendimento dos resultados políticos. Assim, a partir do exposto acima, mostrou-se que há um acúmulo de conhecimento em torno dos incentivos gerados pelos diversos arranjos institucionais sobre o comportamento dos atores políticos, em especial sobre os mecanismos que orientam a organização legislativa. Acredita-se que o exame das microinstituições estaduais, além de ampliar o grau de conhecimento sobre o *modus operandi* dos diversos parlamentos, traz para o debate uma dimensão pouco explorada nos estudos que se dedicam ao entendimento do Poder Legislativo nos estados.

3 – Formatação institucional do processo legislativo estadual

Segundo o artigo 25 da Constituição Federal de 1988, *"Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição"* (BRASIL, 2012: 30). Assim, as determinações político-institucionais resultantes da Constituição Federal de 1988 restringiram a variabilidade normativa das constituições estaduais. Certos aspectos, como a organização político-institucional dos estados, não possuem variação que mereça destaque. A estrutura dos poderes estatais é semelhante entre os estados, como também o tempo de mandato dos representantes eleitos e o sistema eleitoral. Os parlamentos estaduais são unicamerais, variando a quantidade de seus membros, variação que é estabelecida pela Constituição de 1988 (TOMIO, 2011).

Com relação aos regimentos internos, que podem ser entendidos como balizadores do processo legislativo estadual, a

Constituição de 1988 estabelece autonomia para as assembleias na sua elaboração e modificação. Em seu artigo 27 (§ 3º) a Constituição afirma que *"compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos"* (BRASIL, 2012: 30). Assim, se entendermos os regimentos internos como o mecanismo responsável pela formatação do funcionamento político e administrativo dos parlamentos estaduais, os deputados tem autonomia institucional para não apenas estabelecer modificações administrativas, como também modificar e adequar o processo decisório às suas necessidades locais, como, por exemplo, as prerrogativas do Plenário, das comissões, dos líderes partidários e o funcionamento das audiências públicas. É importante observar que a autonomia dada às assembleias não pode promover um antagonismo normativo com relação aos pressupostos da Constituição Federal. Sob esse prisma, um aspecto que deve ser ressaltado é a produção legal. As constituições estaduais regem o escopo legal à disposição dos deputados, porém, esse escopo é orientado pela Constituição Federal. Assim, não é facultado aos deputados estaduais incluírem, nas constituições estaduais e consequentemente nos regimentos internos, normas estranhas à Constituição de 1988. Em suma, os parlamentares tem autonomia para formatarem as microinstituições estaduais, porém, a definição do aparato normativo estadual deve ir ao encontro das disposições impostas pela Constituição Federal de 1988, em especial com relação aos mecanismos que regulam o processo legislativo. A seção seguinte tem por objetivo dissecar a formatação microinstitucional das doze assembleias legislativas que compõe o presente estudo, com o objetivo de verificar a variabilidade do processo decisório nesses parlamentos.

4 – Análise das microinstituições no nível subnacional brasileiro: doze casas em perspectiva comparada

O O objetivo da presente seção é dissecar as microinstituições legislativas estaduais nos doze estados da federação que compõem o estudo. Acredita-se que o instrumental analítico proposto, instituições e percepções se constituíram em um robusto instrumento de análise das instituições legislativas estaduais. Poderemos captar os atores relevantes para determinados processos decisórios e atestar a congruência entre as percepções dos parlamentares e o arranjo institucional, fato que amplia o escopo analítico dos legislativos e das decisões por ele legitimadas.

Para Limongi (2003), o processo decisório e a formatação institucional das casas afetam diretamente os cálculos dos atores políticos. Com base na análise dos regimentos internos, têm-se um conjunto sofisticado de instrumentos que estruturam o funcionamento do Poder Legislativo, a saber: Mesa Diretora, Colégio de Líderes, blocos parlamentares e comissões. A partir da análise desses traços organizacionais, Figueiredo e Limongi (1999) atestam a centralização decisória da Câmara dos Deputados, argumentando que, além de induzir a um jogo partidário no âmbito do Legislativo, tal resultado confere estabilidade à democracia brasileira. Sob esse prisma, algumas perguntas aparecem como inevitáveis: Esse modelo pode ser reproduzido para os estados brasileiros? Como os deputados percebem o funcionamento dessas instâncias no nível subnacional?

O trabalho de Lima Junior (1983) foi pioneiro em conferir um olhar mais sistemático para os estados da federação. O autor atestou a importância das análises voltadas para o entendimento da organização política nos níveis subnacionais de governo. Tais abordagens se justificariam pelo fato de estados e municípios apresentarem realidades políticas próprias, legitimadas pelo caráter federalista de nossa República. O autor utilizou dois indicadores (número efetivo de partidos e fragmentação eleitoral), com o objetivo de classificar os subsistemas partidários estaduais, e chegou a uma tipologia que atestou a existência de padrões variados na formatação dos sistemas partidários nos estados.

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

Já a produção mais recente se dedicou fortemente ao estudo dos limites da tese desenvolvida por Abrúcio[2] (1998), tendo como foco aspectos ligados à produção de leis, votações nominais e prerrogativas constitucionais dos estados *vis-a-vis* às da União (SANTOS 2001; CERVI, 2009; CASTRO, ANASTASIA E NUNES, 2009; TOMIO E RICCI; 2010). O trabalho organizado por Santos (2001)[3] se configurou em uma contribuição decisiva para o entendimento dos legislativos estaduais. As análises se preocuparam em explorar aspectos relativos ao processo decisório, à relação Executivo-Legislativo, além de confrontarem as explicações correntes para a Câmara dos Deputados com os arranjos institucionais observados nas casas. Uma conclusão importante do livro é a existência de uma variação institucional significativa entre os legislativos estaduais e entre estes e o Legislativo Federal. Aspectos relacionados à produção legal e à organização interna das casas apresentam aspectos idiossincráticos importantes. A coletânea organizada por Santos (2001) representou um importante ponto de inflexão para os estudos dos legislativos subnacionais. Foi a primeira tentativa de uma abordagem mais sistemática sobre os pilares da organização legislativa nos estados brasileiros. As conclusões elencadas pela obra pautaram os estudos subsequentes e orientam novas questões de pesquisa, como, por exemplo: além dos aspectos particulares das casas, existe algum traço unívoco que marca a organização do trabalho legislativo no nível subnacional brasileiro? O estudo comparado dos legislativos estaduais colocará luz sobre esse aspecto. O que se pretende aqui é contribuir para o debate sobre os legislativos subnacionais, a partir do olhar sobre os microfundamentos da organização legislativa dos estados analisados.

A análise dos regimentos internos se deteve sobre quatro importantes dimensões da atividade legislativa, a saber: *poder de agenda, organização do trabalho nas comissões, força legislativa do Executivo e força dos líderes partidários*. Assim, além de captar a variação institucional, o objetivo é identificar como essa organização define os atores relevantes no processo decisório nos legislativos estudados. As três primeiras dimensões foram baseadas no Índice de Poder Institucional Legislativo – IPIL. Esse indicador, elaborado por García Monteiro (2009), tem por objetivo examinar a força dos presidentes nas democracias latino-americanas, e operacionaliza tanto regras constitucionais quanto regras regimentais. Ele agrega cinco dimensões referentes às constituições e ao processo legislativo dos países: *a etapa de iniciativa, a etapa constitutiva, o bicameralismo (simetria), a etapa de eficácia e os procedimentos extraordinários*[4]. Para o exame dos legislativos subnacionais brasileiros, optou-se por trabalhar apenas com as dimensões de iniciativa (estabelecimento e retirada da ordem do dia) e constitutiva (trabalho nas comissões e capacidade do Executivo de forçar o regime de urgência). Acredita-se que essas duas dimensões possam captar o grau de centralização dos trabalhos legislativos nos estados. A essas duas dimensões são agregadas a análise da força dos líderes partidários.

Poder de Agenda

Um recurso relevante na determinação dos outputs políticos é o poder de agenda. É voz corrente, na literatura especializada, que o tempo é um recurso, além de importante, escasso, não só dentro dos parlamentos como também em outras instâncias de

2 O trabalho de Abrúcio (1998) procurou operacionalizar as possibilidades e os limites do presidencialismo de coalizão para os estados. A conclusão a que chega é que a política estadual é marcada por uma forte concentração de poder nas mãos dos governadores. Eles contam com forte poder de agenda e com elevados recursos orçamentários. Essa relação assimétrica entre os poderes Executivo e Legislativo é ratificada por um "pacto homologatório", na medida em que o Legislativo, marcado por uma debilidade institucional, homologa a agenda do Executivo em troca de benefícios particulares, segundo o autor, essencial para a manutenção da carreira política dos parlamentares. Foi a partir de tal diagnóstico que Abnóxio (1998) elaborou o conceito de "ultrapresidencialismo estadual". Com isso, os mecanismos de "checks and balances" entre os poderes seriam praticamente inexistentes.

3 Intitulado "O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência", o livro conta com seis monografias, que procuram analisar o contexto institucional das assembleias dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará e Espírito Santo.

4 Para mais informações sobre o IPIL, Ver Garcia Monteiro (2009).

governo. Por isso, o controle desse ativo traz um ganho relativo aos atores que o detêm. O exame dos regimentos internos das doze casas analisadas nos dará a ideia de como é estabelecida a ordem do dia nos legislativos estaduais brasileiros. A maneira como a organização legislativa das casas formata esse processo pode incentivar diferentes resultados políticos.

O quadro 1 sumariza o processo de estabelecimento da ordem do dia nas doze casas analisadas. Em dez parlamentos, a ordem do dia é definida pelo presidente da Casa, o que estabelece um processo legislativo mais concentrado. Na Assembleia de São Paulo, o Colégio de Líderes divide com o presidente essa prerrogativa. Já, na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, a responsabilidade pelo estabelecimento da ordem do dia está com o presidente da casa e com as lideranças partidárias, que podem emendar as proposições que entrarão na pauta de discussão. Assim, o arranjo institucional proposto pelo Legislativo gaúcho confere fortes prerrogativas regimentais aos líderes partidários com relação ao estabelecimento da ordem do dia, fato que atribui um caráter partidário à conformação da agenda legislativa.

O quadro 1 também apresenta o processo de modificação da ordem do dia. Se as regras internas das casas não exigem a conformação de maiorias robustas para a mudança da ordem do dia, o que temos é um processo legislativo descentralizado. Já nos arranjos institucionais onde ela não pode ser modificada, ou pode, a partir de supermaiorias, tem-se a constatação de um processo mais centralizado. O Estado de Mato Grosso merece destaque, na medida em que o tipo de maioria para mudar a ordem do dia difere do padrão encontrado nas demais assembleias. O regimento interno da Assembleia mato-grossense estabelece que a ordem do dia pode ser modificada pela aprovação de três quintos dos deputados presentes ou pela unanimidade dos líderes partidários, o que institui um padrão mais descentralizado para ela ser alterada e muito distinto do encontrado nos outros arranjos institucionais, onde a regra da maioria absoluta prevalece.

QUADRO 1 – Estabelecimento da ordem do dia e tipo de maioria para retirá-la na organização do trabalho nas comissões

Estados	Estabelecimento da ordem do dia	Tipo de maioria para mudar a ordem do dia
Bahia	Presidência da Assembleia Art. 41 – Inciso XX	Maioria simples Art. 188
Ceará	Presidência da Assembleia Art. 24 – Inciso I	Maioria absoluta
Goiás	Presidência da Assembleia Art. 16 – Inciso I	Maioria absoluta Art. 78
Mato Grosso	Presidência da Assembleia Art. 35 – Inciso I	3/5 dos deputados presentes ou unanimidade dos Líderes Partidários Art. 184 – Inciso II
Minas Gerais	Presidência da Assembleia Art. 82 – Inciso VII	Maioria absoluta Art. 233 – Inciso III
Pará	Presidência da Assembleia Art. 23 – Inciso I	Maioria absoluta
Pernambuco	Presidência da Assembleia Art. 65 – Inciso I	Maioria absoluta
Rio de Janeiro	Presidência da Assembleia Art. 20 – Inciso I	Maioria absouta Art. 108 e 110
Rio Grande do Sul	Presidência da Assembleia Art. 31 – Inciso II e as Lideranças Art 14 – Inciso III	Maioria absoluta (Deliberação pelo Plenário) Art. 194
Santa Catarina	Presidência da Assembleia Art. 87	Maioria absoluta
São Paulo	Presidência da Assembleia e Colégio de Lideres Art. 18 – Inciso I	Maioria absoluta (Deliberação pelo Plenário) Art. 169
Tocantins	Presidência da Assembleia Art. 26 – Inciso I	Maioria absoluta (Deliberação pelo Plenário) Art. 119
Brasil (Câmara das Deputados)	Presidente da Câmara Art. 17 – Inciso I	Maioria simples (Deliberação pelo Plenário) Art. 86 – Parágrafo único – Inciso I

Fonte: Regimentos internos

Organização do trabalho nas comissões

O trabalho nas comissões foi outra dimensão destacada, para a comparação dos legislativos em análise. As dimensões analisadas foram: *designação dos membros, prerrogativas para contornar a tramitação nas comissões e o poder das comissões sobre o processo legislativo*. Com relação à designação dos membros, os parlamentos analisados não apresentaram variação. Os líderes partidários têm essa prerrogativa em todos os arranjos institucionais, o que confere um grau de concentração mediano, já que a indicação pelo presidente da Casa apresentaria grau mais elevado. Com relação às prerrogativas para contornar a tramitação nas comissões, duas assembleias merecem destaque: a Assembleia do Estado de Goiás faculta o regime de urgência ao governador, como é de praxe em outros arranjos institucionais, e também ao deputado. O regimento limita o poder de urgência a oito matérias. Outro caso peculiar é o da Assembleia do Mato Grosso, onde a urgência e a urgência urgentíssima podem ser solicitadas pela Mesa ou por um terço dos Líderes de Bancada. As configurações institucionais dos legislativos de Goiás e do Mato Grosso empreendem um padrão mais desconcentrado dos trabalhos legislativos, no que tange às prerrogativas para contornar o trâmite nas comissões.

Outra dimensão analisada foi o poder das comissões sobre o processo legislativo. Quanto maior o seu poder, mais descentralizado é o trabalho legislativo. As análises sobre as prerrogativas das comissões na Câmara dos Deputados atestaram um caráter residual à sua atuação. A centralização do processo legislativo consubstanciada na força do Executivo e dos líderes partidários mitigaria o poder institucional do sistema comissional brasileiro (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; PEREIRA E MUELLER, 2000). Com relação às assembleias legislativas, a análise dos regimentos internos apontou para o esvaziamento do poder terminativo das comissões, com duas exceções: a Assembleia do Mato Grosso, onde as comissões têm poder conclusivo sobre as matérias de sua competência, poder esse revertido por um décimo dos membros do Parlamento; e a Assembleia de Minas Gerais (ALMG), onde as comissões têm poder terminativo sobre matérias referentes às leis de Declaração de Utilidade Pública e Denominação de Próprios Públicos, matérias com baixos efeitos distributivos, mas que apresentam relevância quantitativa, quando tomamos a produção legal da Casa como um todo. O quadro 2 sintetiza essas informações.

QUADRO 2 – Prerrogativas institucionais das comissões

Estados	Designação dos membros	Prerrogativas para contornar a tramitação nas comissões	Poder de decisão sobre o processo legislativo
Bahia	Lideres partidários – Art. 64	Urgência – Art. 173 ao 180	Não há referencia ao poder terminativo conclusivo no Regimento
Ceará	Lideres partidários – Art. 38	Urgência – Art. 280	Reversão das decisões das comissões por 1/10 dos membros do plenário – Art. 41
Goiás	Lideres partidários – Art. 29	Urgência (Governador e deputado) até 8 (oito) matérias. Pedido submetido a apreciação do Plenário – Art. 106	Reversão das decisões das comissões por 1/10 dos membros do plenário – Art. 44
Mato Grosso	Lideres partidários – Art. 366	Urgência e Urgência Urgentíssima (Mesa e 1/3 dos líderes de bancada – Art. 275	Poder conclusivo sobre matérias de sua competência, cabendo recurso de 1/10 dos membros do parlamento – Art. 356
Minas Gerais	Lideres partidários – Art. 97	Dispensa de pareceres prévios e redução a metade dos prazos regimentais – Art. 273	Poder conclusivo sobre matérias referentes a Declaração de Utilidade Pública e Denominação de Próprios Públicos cabendo recurso de 1/10 dos membros do plenário – Art. 103

Estados	Designação dos membros	Prerrogativas para contornar a tramitação nas comissões	Poder de decisão sobre o processo legislativo
Pará	Lideres partidários – Art. 28	Urgência – Art. 71	Não há referencia ao poder terminativo conclusivo no Regimento
Pernambuco	Lideres partidários – Art. 110	Existe possibilidade de contornar o tramite nas comissões – Art. 231	Não há referencia ao poder terminativo conclusivo no Regimento Interno
Rio de Janeiro	Lideres partidários – Art. 23	Urgência – Art. 47	Discutir projeto de lei, que na forma do Regimento Interno dispensa deliberação do plenário, cabendo recurso de 1/10 dos membros do plenário – Art. 26
Rio Grande do Sul	Lideres partidários – Art. 52	Urgência – Art. 62	As comissões conseguem discutir e votar projetos de lei e decretos legislativos, excetuando: os de lei complementar, lei orçamentária, iniciativa popular e os rejeitados pela comissões de Constituição e Justiça – Art. 57
Santa Catarina	Lideres partidários – Art. 25	Urgência – Art. 215	Apreciar proposições submetidas ao seu exame Art. 26. Não há referencia ao poder terminativo conclusivo no Regimento Interno.
São Paulo	Lideres partidários – Art. 27	Urgência – Art. 53	Poder conclusivo – Art. 31. O Art. 33 qualifica o poder conclusivo "propor sustação do ato normativo do poder Executivo que exorbite o poder regulamentar, elaborando o respectivo projeto de decreto legislativo"
Tocantins	Lideres partidários – Art. 45	Urgência. Exige parecer das comissões afeitas à matéria ou de relator designado – Art. 132 e 133	Não há referência ao poder terminativo conclusivo no Regimento Interno
Brasil (Câmara dos Deputados)	Líderes partidários – Art. 10	Regime de Tramitação (Urgência – Art. 151)	Poder Terminativo – Art. 32[5]

Fonte: Regimentos internos

Força legislativa do Executivo

O grau de interferência do poder Executivo no processo decisório *vis-à-vis* o grau de protagonismo do poder Legislativo nos dará a ideia de como o Executivo estadual pode institucionalmente ditar os rumos da produção de políticas públicas no nível subnacional. Com relação ao Executivo federal a ciência política brasileira já atestou os poderes proativos do Presiden-

5 Entre as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, existem três cujos pareceres podem levar a matéria a um caráter terminativo (não confundir com o poder terminativo do Senado Federal): a comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (análise de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa), a de Finanças e Tributação (análise da adequação orçamentária e financeira) e a comissão especial (apreciação de proposta distribuída a mais de três comissões). Se receber parecer contrário de uma dessas comissões, a proposição será imediatamente arquivada.

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

te da República na conformação de sua agenda política. Os poderes de veto total e parcial, o monopólio de iniciar legislação nas áreas tributárias, orçamentária e administrativa, o recurso de solicitar urgência, a possibilidade de emitir medidas provisórias, são alguns dos poderes conferidos ao chefe do Executivo federal que o colocam em condição privilegiada para ditar a dinâmica do processo decisório no nível federal. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 19999; SANTOS, 2006).

O terceiro quadro destaca três dimensões relacionadas as prerrogativas institucionais do Poder Executivo nos estados. São elas: *iniciativa exclusiva do Executivo, capacidade do Executivo forçar o regime de urgência, poder de decreto (Medida Provisória) e Lei Delegada*. Com relação à primeira dimensão (iniciativa exclusiva do Executivo) os exames das instituições mostrou não haver variação, todos os governadores dos estados selecionados tem a prerrogativa de legislar exclusivamente sobre matérias de cunho tributário, orçamentário, financeiro e administrativo. A segunda dimensão analisada (capacidade de o Executivo forçar o regime de urgência) permite caracterizar e qualificar o poder de agenda positivo do chefe do Executivo. Nos doze arranjos institucionais analisados os governadores tem a prerrogativa de pedir urgência. Porém, estados como a Bahia, Mato Grosso, Pernambuco, São Paulo e Tocantins, restringem o pedido de urgência para matérias orçamentárias, fato que confere importante papel de barganha ao poder Legislativo. Por fim, o quadro 3 sintetiza os poderes de decreto (Medida Provisória) e Lei Delegada, atribuídos aos chefes dos Executivos nos estados. Dois estados apresentam as duas prerrogativas, Santa Catarina e Tocantins, atribuindo poderes de agenda diferenciados a ambos os governadores. Diferentemente do que ocorre com os demais chefes dos Executivos que não contam com esses ativos institucionais.

QUADRO 3 – Poderes institucionais do Executivo

Estados	Iniciativa Exclusiva do Executivo	Capacidade do Executivo forçar o regime de urgência	Poder de Decreto (MP)[6] e Lei Delegada
Bahia	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 105	Sim, menos sobre matéria orçamentária CE. Mesa Diretora, líder de partido ou 1/3 dos deputados RI – Art. 174	Não previsto no RI.
Ceará	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 88	Sim na CE. Líder partidário, 1/5 dos membros da assembleia, autor da proposição RI – Art. 280	Lei Delegada – Arts. 195 e 196
Goiás	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 37	Governador e deputado, totalizando até 8 matérias RI – Art. 106	Não previsto no RI.
Mato Grosso	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 66	Sim, menos para matéria orçamentária CE – Art. 41	Lei Delegada – Arts. 154, 165, 169

6 O trabalho de Ricci e Tomio (2012) se dedica à análise do uso das Medidas Provisórias no âmbito subnacional. Além, dos estados acima citados, Acre, Maranhão, Paraíba e Piauí contam com esse recurso institucional. Os autores atestam que, diferentemente do nível federal, as MPs nos estados são uma agenda residual, pois, uma vez que a agenda dos legislativos subnacionais é esvaziada, os governadores não necessitam da utilização dessa prerrogativa.

Estados	Iniciativa Exclusiva do Executivo	Capacidade do Executivo forçar o regime de urgência	Poder de Decreto (MP)[6] e Lei Delegada
Minas Gerais	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 90	Sim no RI – Art. 272	Lei Delegada – Art. 224
Pará	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 135	Sim na CE – Art. 107	Lei Delegada – Art. 178
Pernambuco	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 37	Sim, menos para matéria orçamentária. Art. 226 do RI (1/5 dos membros, maioria absoluta, líderes do Governo e da Oposição).	Lei Delegada – Art. 190
Rio de Janeiro	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 145	Sim no RI – Art. 125	Lei Delegada – Art. 95
Rio Grande do Sul	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 82	Sim na CE – Art. 62	Não previsto no RI.
Santa Catarina	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 71	Sim no RI – Art. 215	Lei Delegada – Arts. 305 e 306. Medida Provisória – Arts. 307 e 314

Estados	Iniciativa Exclusiva do Executivo	Capacidade do Executivo forçar o regime de urgência	Poder de Decreto (MP)[6] e Lei Delegada
São Paulo	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 47	Sim, menos para matéria orçamentária. Art. 225 RI (Mesa, Comissão, líder, autor da proposição e mais 15 e 1/3 dos membros das assembleias)	Não previsto no RI.
Tocantins	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 40	Sim, menos para matéria orçamentária. Art. 133 ao 136 prioridade.	Lei Delegada – Arts. 195 e 196. Medida Provisória Arts. 197 a 202
Brasil (Câmara dos Deputados)	Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos – Art. 84 (CF)	Sim Art. 64 (CF)	Medida Provisória com força de lei – Art. 62

Fonte: Constituição Federal de 1988, Regimentos internos e Constituições Estaduais.

Força dos líderes partidários

A força institucional dos líderes partidários é a quarta dimensão analisada no presente trabalho. Com relação aos legislativos subnacionais, tem-se a expectativa de que a existência do Colégio de Líderes se configure como um fator central na condução do processo decisório nos arranjos institucionais analisados, tal como ocorre na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). O quadro 4 mostra que o Colégio de Líderes não é uma realidade em todas as casas. Os regimentos internos das assembleias não preveem a existência do Colégio de Líderes nos estados da Bahia, Goiás, Pernambuco, Santa Catarina e Tocantins. A existência de um colegiado de líderes partidários não se

vincula apenas à resolução de problemas de ação coletiva, mas empreende uma centralização do processo decisório.

Outro aspecto importante para atestar a força institucional dos líderes partidários é o grau com que eles conseguem orientar os trabalhos legislativos. Sob esse prisma, o poder de agenda dos líderes pode ser captado através de prerrogativas como *encaminhar proposição para a ordem do dia, encaminhar votação no plenário ou mesmo encaminhar votação nas comissões*. Segundo a teoria do Cartel Legislativo (COX E MCCUBBINS, 1993), a força do partido majoritário estaria apoiada principalmente no controle que seus membros exercem sobre a agenda legislativa. Quanto maior o controle institucional que seus membros têm sobre o processo legislativo, mais concentrado é esse processo. O quadro abaixo sintetiza o poder de agenda dos líderes partidários nos arranjos institucionais analisados; o que se observa é uma regularidade na adoção desse instrumento. A diferença está na robustez dessas prerrogativas, como é o caso da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, que confere aos líderes a possibilidade de, além de encaminhar votação em Plenário, emendar proposição para a Ordem do Dia.

QUADRO 4 – Prerrogativas dos Líderes Partidários

Estados	Influência no processo decisório	Existência de formal de Colégio de Líderes
Bahia	Encaminhar, pelo período de 05 (cinco) minutos, a votação sobre requerimento de urgência – Art. 33 Incisos III.	Não consta no RI
Ceará	b) Discutir proposições e encaminhar-lhes a votação, pelo prazo regimental, ainda que não inscrito; d) propor emendas na fase de discussão – Art. 114.	Sim – Art. 155
Goiás	Havendo solicitação de Líder do Governo ou da maioria dos Líderes das Bancadas e desde que submetida ao plenário, poderão ser incluídas matérias que tramitarão em regime de urgência – Art. 106.	Não consta no RI
Mato Grosso	II) Examinar as matérias em condição de tramitação para a organização da ordem do dia; IV) propor a constituição de comissões especiais; V) convocar sessões extraordinárias e secretas – Art. 64.	Sim – Art. 63
Minas Gerais	O Presidente da Assembleia reunir-se-a, quinzenalmente, com o Colégio de Líderes, a fim de prestar informações sobre as matérias em condição de serem incluídas nas ordens do dis do período subsequente – Art.31.	Sim – Art. 56
Pará	Através de acordo entre os Líderes, observado o disposto no artigo anterior, poderá ser determinada a votação imediata de requerimentos, a inversão da pauta da 2a. Parte da Ordem di Dia e a Inclusão de matérias para deliberação do Plenário – Art. 93	Sim – Art. 92
Pernambuco	Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita a deliberação, em Plenário – Art. 56.	Não consta no RI
Rio de Janeiro	Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar a sua bancada, por tempo não superior a cinco minutos, sendo defeso o voto de liderança em nome da bancada. – Art. 14	Sim
Rio Grande do Sul	II) Discutir proposições e encaminhar-lhes a votação pelo prazo regimental, ainda que não inscrito; III) Emendar proposição na Ordem do dia da sessão. – Art. 15	Sim

Estados	Influência no processo decisório	Existência de formal de Colégio de Líderes
Santa Catarina	Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita a deliberação do Plenário, para orientar sua bancada por tempo não superior a cinco minutos – Art. 24.	Sim
São Paulo	A concessão de urgência, nos casos sujeitos à deliberação do Plenário, dependerá de requerimento escrito, cuja autoria será de Líder, quando se tratar de proposição que tenha por autor membro de sua Bancada ou ex-Parlamentar que a ela tenha pertencido – Art. 226.	Sim – Art. 83
Tocantins	Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a três minutos – Art. 16.	Não consta no RI
Brasil (Câmara dos Deputados)	IV – encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto.	Sim – Art. 20

Fonte: Regimentos internos

As evidências apresentadas pela análise das microinstituições mostram dois aspectos unívocos em todos os legislativos analisados: a força institucional dos líderes partidários e a dos governadores. A próxima seção apresentará a percepção dos parlamentares sobre os pilares da organização do trabalho legislativo nos estados analisados. Acredita-se que a junção entre instituições e percepções nos mostrará um quadro mais completo, não apenas da estrutura organizacional do Poder Legislativo nos estados, como também do seu funcionamento.

5 – Percepções e Instituições: o que nos dizem os deputados

A presente seção tem como referencial empírico os deputados das casas legislativas de doze estados brasileiros: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, investigados pela pesquisa Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP-UFMG). No presente estudo, foram utilizadas duas rodadas da pesquisa acima citada: a primeira, iniciada em 2007, contou com 513 entrevistas; a segunda, iniciada em 2011, apresenta um total de 439 observações. É importante observar que a pesquisa acima descrita foi resultado de um senso com os deputados estaduais das doze casas analisadas. As tabelas 1 e 2 descrevem o número de entrevistas realizadas em cada Estado e a distribuição das entrevistas por partidos. Assim, teremos noção da cobertura da pesquisa, assim como da distribuição partidária das respostas.

Tabela 1 – Número de deputados e distribuição das entrevistas por estado

Estado	Número de parlamentares por estado	Número de entrevistas (2007)	Número de entrevistas (2011)
Bahia	63	53	51
Ceará	46	41	28
Goiás	41	32	31
Mato Grosso	24	17	17
Minas Gerais	77	63	55
Pará	41	38	28
Pernambuco	49	38	39
Rio de Janeiro	70	53	46
Rio Grande do Sul	55	46	41
Santa Catarina	40	36	34
São Paulo	94	77	47
Tocantins	24	19	22
Total	624	513	439

Fonte: Assembleias Legislativas e Elites Estaduais (CEL-DCP-UFMG) 2007 e 2011

Tabela 2 – Distribuição das entrevistas por partido

Partido	Número de entrevistas por partido 2007	Número de entrevistas por partido 2011
DEM	55	14
PAN	3	0
PCdoB	8	10
PDT	30	29
PHS	4	2
PMDB	76	45
PMN	4	6
PP	24	22
PPS	18	10
PR	20	20
PRB	3	12
PRP	1	2
PRTB	0	2
PSB	22	30
PSC	14	6
PSD	0	44
PSDB	86	51
PSDC	2	0
PSL	5	2
PSOL	2	3
PT	80	85
PTB	32	20
PTC	2	2
PTdoB	4	3
PTN	1	5
PV	16	14
Sem Partido	1	0
Total	513	439

Fonte: Elites Estaduais (CEL-DCP-UFMG) 2007 e 2011

As questões foram selecionadas com o objetivo de apreender o processo decisório das assembleias analisadas, a partir das percepções dos parlamentares. Assim, ao lado das análises dos regimentos internos e das constituições estaduais, as percepções nos darão um quadro mais completo do arranjo institucional das assembleias legislativas no Brasil. Foram estas as questões propostas:

– Na sua opinião, qual instância decisória é de fato a mais importante nesta Assembleia Legislativa? (Mesa Diretora – Plenário – Comissões Permanentes – Outra). (p.38 – rodada 2007, e p. 36 – rodada 2011);

– Na opinião do(a) Sr.(a), as leis aprovadas por esta Casa refletem mais as discussões e os debates ocorridos no âmbito das comissões e do Plenário ou a orientação das lideranças partidárias? (Discussões e debates ocorridos no âmbito das comissões e do plenário – Orientação das lideranças partidárias). (p. 42 – rodada 2007);

– Na opinião do(a) Sr.(a), quem define, de fato, a agenda legislativa desta Casa? (O governador – O líder do governo – O presidente da Casa – O Colégio de Líderes – Os deputados, em geral). (p. 50 – rodada 2007, e p. 45 – rodada 2011);

– Escolha, entre os critérios listados no cartão, qual foi o mais importante para a distribuição das Presidências das Comissões Permanentes nessa legislatura. (Indicação das lideranças partidárias estaduais – Indicação da liderança do governo – Proporcionalidade de cadeiras obtidas pelos partidos nas eleições – Acordo entre as lideranças das bancadas). (p.52 – rodada 2007, e p. 47 – rodada 2011);

A tabela 3 nos apresenta importantes informações, como, por exemplo, a importância dada pelos deputados mineiros às comissões permanentes, fato que destoa do restante da amostra analisada. Destaque-se que a forte associação entre Minas Gerais e a importância dada às comissões permanentes (rodada 2007) é algo que se coaduna com a estrutura microinstitucional do Legislativo mineiro, no qual as comissões contam com poder terminativo sobre a Declaração de Utilidade Pública e Denominação de Próprios Público. Não se pretende aqui atribuir a importância

dada às comissões permanentes pelos deputados mineiros apenas ao poder terminativo das comissões sobre as matérias acima apontadas. Tem-se ciência de que essas matérias não são estruturantes do trabalho legislativo, na medida em que não apresentam elevados custos para a sua aprovação. O que os dados nos permitem dizer é que os deputados de Minas Gerais apontaram, na rodada de 2007, um importante protagonismo das comissões, e o seu poder terminativo pode ser tomado como um dos fatores explicativos para tal saliência. Outra informação importante contida na tabela é a forte associação entre o Rio Grande do Sul e o poder dos líderes partidários. Este fator também é subsidiado pela estrutura microinstitucional do Legislativo gaúcho, no qual os líderes contam com robusto poder de agenda (Ver Quadro 4).

Tabela 3 – Percepções dos Deputados Estaduais sobre o arranjo Institucional das Assembleias Legislativas analisadas

Estados	Qual instância decisória é de fato a mais importante nesta Assembleia legislativa?							
	2007							
	Mesa Diretora		Comissões Permanentes		Plenário		Total	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
Bahia	10	19,6	6	11,8	35	68,6	51	100,0
Ceará	10	25,0	8	20,0	22	55,0	40	100,0
Goiás	9	28,1	4	12,5	19	59,4	32	100,0
Mato Grosso	11	64,7	0	0,0	6	35,3	17	100,0
Minas Gerais	17	27,0	23	36,5	23	36,5	63	100,0
Pará	12	31,6	1	2,6	25	65,8	38	100,0
Pernambuco	7	18,4	10	26,3	21	55,3	38	100,0
Rio de Janeiro	16	30,8	7	13,5	29	55,8	52	100,0
Rio Grande do Sul	8	17,4	7	15,2	31	67,4	46	100,0
Santa Catarina	7	19,4	6	16,7	23	63,9	36	100,0
São Paulo	24	34,8	8	11,6	37	53,6	69	100,0
Tocantins	4	21,1	5	26,3	10	52,6	19	100,0
Total	135	26,9	85	17,0	281	56,1	501	100,0

Estados	Qual instância decisória é de fato a mais importante nesta Assembleia Legislativa?							
	2011							
	Mesa Diretora		Plenário		Comissões Permanentes		Total	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
Bahia	15	29,4	32	62,7	4	7,8	51	100,0
Ceará	11	39,3	12	42,9	5	17,9	28	100,0
Goiás	8	27,6	18	62,1	3	10,3	29	100,0
Mato Grosso	5	31,3	9	56,3	2	12,5	16	100,0
Minas Gerais	14	26,9	26	50,0	12	23,1	52	100,0
Pará	4	14,3	19	67,9	5	17,9	28	100,0
Pernambuco	9	24,3	21	56,8	7	18,9	37	100,0
Rio de Janeiro	19	46,3	22	53,7	0	0,0	41	100,0
Rio Grande do Sul	4	9,8	30	73,2	7	17,1	41	100,0
Santa Catarina	4	11,8	20	58,8	10	29,4	34	100,0
São Paulo	21	47,7	16	36,4	7	15,9	44	100,0
Tocantins	3	13,6	15	68,2	4	18,2	22	100,0
Total	117	27,7	240	56,7	66	15,6	423	100,0

Estados	O que as leis aprovadas por esta casa refletem mais – 2007					
	Discussões ocorridas no âmbito das comissões e do plenário		Orientação das lideranças partidárias		Total	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
Bahia	12	24,0	38	76,0	50	100,0
Ceará	22	56,4	17	43,6	39	100,0
Goiás	12	37,5	20	62,5	32	100,0
Mato Grosso	9	60,0	6	40,0	15	100,0
Minas Gerais	38	64,4	21	35,6	59	100,0
Pará	22	57,9	16	42,1	38	100,0
Pernambuco	22	59,5	15	40,5	37	100,0
Rio de Janeiro	22	44,9	27	55,1	49	100,0
Rio Grande do Sul	25	55,6	20	44,4	45	100,0
Santa Catarina	18	52,9	16	47,1	34	100,0
São Paulo	12	17,1	58	82,9	70	100,0
Tocantins	7	36,8	12	63,2	19	100,0
Total	221	45,4	266	54,6	487	100,0

Estados	Quem define a agenda legislativa desta casa? – 2007											
	Governador		Líder do Governo		Presidente da Casa		Colégio de Líderes		Deputados em Geral		Total	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
Bahia	20	38,5	7	13,5	11	21,2	12	23,1	2	3,8	52	100,0
Ceará	5	12,5	1	2,5	19	47,5	9	22,5	6	15,0	40	100,0
Goiás	10	31,3	13	40,6	5	15,6	2	6,3	2	6,3	32	100,0
Mato Grosso	3	27,3	0	0,0	0	0,0	8	72,7	0	0,0	11	100,0
Minas Gerais	25	39,7	4	6,3	19	30,2	15	23,8	0	0,0	63	100,0
Pará	3	7,9	0	0,0	21	55,3	11	28,9	3	7,9	38	100,0
Pernambuco	9	23,7	0	0,0	21	55,3	4	10,5	4	10,5	38	100,0
Rio de Janeiro	4	7,7	0	0,0	38	73,1	9	17,3	1	1,9	52	100,0
Rio Grande do Sul	8	17,4	1	2,2	0	0,0	35	76,1	2	4,3	46	100,0
Santa Catarina	7	20,0	1	2,9	11	31,4	13	37,1	3	8,6	35	100,0
São Paulo	23	29,9	8	10,4	12	15,6	33	42,9	1	1,3	77	100,0
Tocantins	9	47,4	0	0,0	6	31,6	3	15,8	1	5,3	19	100,0
Total	126	25,0	35	7,0	163	32,4	154	30,6	25	5,0	503	100,0

Estados	Quem define a agenda legislativa desta casa? – 2011											
	O Governador		O Líder do Governo		O Presidente da Casa		O Colégio de Líderes		Os deputados em Geral		Total	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
Bahia	22	43,1	10	19,6	13	25,5	4	7,8	2	3,9	51	100,0
Ceará	5	17,9	1	3,6	19	67,9	1	3,6	2	7,1	28	100,0
Goiás	11	35,5	10	32,3	5	16,1	4	12,9	1	3,2	31	100,0
Mato Grosso	0	0,0	0	0,0	10	58,8	7	41,2	0	0,0	17	100,0
Minas Gerais	18	34,0	5	9,4	16	30,2	13	24,5	1	1,9	53	100,0
Pará	7	25,0	3	10,7	13	46,4	3	10,7	2	7,1	28	100,0
Pernambuco	7	17,9	3	7,7	23	59,0	3	7,7	3	7,7	39	100,0
Rio de Janeiro	16	34,8	1	2,2	26	56,5	2	4,3	1	2,2	46	100,0
Rio Grande do Sul	13	31,7	0	0,0	1	2,4	27	65,9	0	0,0	41	100,0
Santa Catarina	5	14,7	2	5,9	16	47,1	8	23,5	3	8,8	34	100,0
São Paulo	18	38,3	0	0,0	4	8,5	24	51,1	1	2,1	47	100,0
Tocantins	6	27,3	1	4,5	14	63,6	1	4,5	0	0,0	22	100,0
Total	128	29,3	36	8,2	160	36,6	97	22,2	16	3,7	437	100,0

Estados	Critério mais importante para a distribuição das presidências das comissões permanentes – 2007									
	Indicação das lideranças partidárias estaduais		Indicação da liderança do governo		Proporcionalidade de cadeiras obtidas pelos partidos		Acordo entre as lideranças das bancadas eleitas		Total	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
Bahia	9	17,0	5	9,4	31	58,5	8	15,1	53	100,0
Ceará	4	10,0	1	2,5	26	65,0	9	22,5	40	100,0
Goiás	6	19,4	4	12,9	6	19,4	15	48,4	31	100,0
Mato Grosso	0	0,0	0	0,0	8	47,1	9	52,9	17	100,0
Minas Gerais	8	12,7	3	4,8	40	63,5	12	19,0	63	100,0
Pará	7	18,4	4	10,5	15	39,5	12	31,6	38	100,0
Pernambuco	6	16,2	3	8,1	16	43,2	12	32,4	37	100,0
Rio de Janeiro	5	10,0	7	14,0	17	34,0	21	42,0	50	100,0
Rio Grande do Sul	1	2,2	0	0,0	37	82,2	7	15,6	45	100,0
Santa Catarina	3	8,3	2	5,6	23	63,9	8	22,2	36	100,0
São Paulo	4	5,2	5	6,5	47	61,0	21	27,3	77	100,0
Tocantins	4	21,1	3	15,8	8	42,1	4	21,1	19	100,0
Total	57	11,3	37	7,3	274	54,2	138	27,3	506	100,0

Estados	Critério mais importante para a distribuição das presidências das comissões permanentes – 2011									
	Indicação das lideranças partidárias estaduais		Indicação da liderança do governo		Proporcionalidade de cadeiras obtidas pelos partidos nas eleições		Acordo entre as lideranças das bancadas eleitas		Total	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
Bahia	4	8,2	6	12,2	28	57,1	11	22,4	49	100,0
Ceará	2	7,1	3	10,7	19	67,9	4	14,3	28	100,0
Goiás	0	0,0	1	3,2	17	54,8	13	41,9	31	100,0
Mato Grosso	1	6,3	0	0,0	9	56,3	6	37,5	16	100,0
Minas Gerais	7	12,7	6	10,9	31	56,4	11	20,0	55	100,0
Pará	2	7,1	2	7,1	19	67,9	5	17,9	28	100,0
Pernambuco	6	15,4	6	15,4	16	41,0	11	28,2	39	100,0
Rio de Janeiro	5	11,6	9	20,9	16	37,2	13	30,2	43	100,0
Rio Grande do Sul	1	2,4	0	0,0	33	80,5	7	17,1	41	100,0
Santa Catarina	4	11,8	1	2,9	18	52,9	11	32,4	34	100,0
São Paulo	5	10,6	3	6,4	30	63,8	9	19,1	47	100,0
Tocantins	3	13,6	4	18,2	11	50,0	4	18,2	22	100,0
Total	40	9,2	41	9,5	247	57,0	105	24,2	433	100,0

De maneira geral, o Plenário e as lideranças partidárias se apresentam como instâncias relevantes para os parlamentares das distintas casas, percepção validada pela análise das microinstituições legislativas nos estados analisados. Na Câmara dos Deputados, o Plenário é o fator resultante da concentração dos trabalhos legislativos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). Uma análise mais refinada da essência institucional do Plenário está na mensuração do grau de porosidade do mesmo, aos fluxos deliberativos contidos nas casas (INÁCIO E MENEGUIN, 2014). Os dados levantados pelo presente trabalho não nos permitem chegar a uma conclusão definitiva sobre a natureza das decisões legislativas tomadas pelo referido plenário. Porém, o caráter residual do sistema comissões permanente no nível subnacional atestado pelo trabalho de Rocha e Costa (2012), e a relevância conferida aos líderes partidários no processo legislativo dos estados analisados (Quadro 4) dão indícios de que os plenários nos legislativos estaduais são mais sensíveis aos líderes do que as comissões e seus fluxos deliberativos.

Com relação aos líderes partidários, eles apresentam poderes proativos em todos os arranjos institucionais analisados, apesar da inexistência formal de Colégios de Líderes nos Estados da Bahia, Goiás, Pernambuco, Santa Catarina e Tocantins. Esses atores contam com fortes prerrogativas de pautar a agenda nos estados que compõe a amostra. Além da análise dos regimentos internos, os dados sobre as opiniões e percepções dos parlamentares são sintomáticos em apresentar relevância dos líderes não apenas para o processo legislativo, como também para os próprios deputados. Essa relevância dos líderes nos remete à ideia de racionalização dos trabalhos legislativos. Racionalizar, ao fim e ao cabo, significa reduzir a autonomia dos parlamentares tomados individualmente e a consequente adoção de medidas centralizadoras da organização legislativa. O trabalho seminal de Huber (1996) utiliza o conceito para destacar a mudança no arranjo institucional francês na passagem para a Quinta República. O autor destaca as mudanças regimentais que concentraram o processo decisório e garantiram ao governo maior poder de agenda. A análise das microinstituições legislativas mostra um processo racionalizado na direção dos líderes

partidários e do Executivo, apesar das diferenças significativas nas dimensões contextuais e no grau de institucionalização das casas legislativas. Os regimentos internos, as opiniões e a percepção dos parlamentares vão ao encontro do que se convencionou chamar de processo legislativo centralizado, ou de racionalização dos trabalhos legislativos. Tal diagnóstico abre uma chave analítica importante para o estudo da política nos estados brasileiros. Legislativos racionalizados apontam em direção de um papel mais proativo deles no processo decisório (INÁCIO E MENEGUIN, 2014). O ponto é se a agenda residual dos níveis subnacionais brasileiros incentiva os governadores a mobilizarem esses recursos e construírem maiorias que operem esses ativos institucionais. O trabalho de Inácio (2011) aponta nessa direção. A autora revela a propensão dos deputados federais com um vínculo mais robusto com os partidos a se dedicarem a intermediação de demandas junto às estruturas do Executivo. Já com relação aos deputados estaduais, os parlamentares partidários apresentaram uma menor propensão em adotar políticas de cunho distributivista. Uma possível explicação para esse comportamento estaria no esvaziamento institucional dos legislativos subnacionais. Isso mitigaria o peso relativo dos parlamentares no processo de negociação com o Executivo, diferentemente do que ocorre na esfera federal, onde o Parlamento apresenta uma centralidade no processo decisório, fato que aumenta seu poder de barganha com o poder central. Assim, esses distintos padrões de coordenação partidária remetem a diferentes condições institucionais encontradas entre os diversos níveis de governo.

A partir do exposto acima, fica claro que as bases da relação Executivo-Legislativo nos estados apresentam um caráter distinto daquela encontrada no nível nacional. Essa diferença informada pela formatação institucional do federalismo brasileiro configura um instigante campo de investigação. Com o esvaziamento institucional encontrado nos legislativos estaduais e as transferências de recursos cada vez mais constantes para os níveis subnacionais, as assembleias estaduais aparentemente se configuram como um espaço amorfo de tomadas de decisões relevantes. Porém, a análise dos fundamentos da organização legislativa dos estados que

compõem o presente estudo mostrou um processo racionalizado, em que os líderes apresentam forte relevância institucional. O ponto de maior relevância é que os deputados sinalizam para a saliência desses atores em todos os estados analisados.

A ciência política brasileira pouco evoluiu no sentido de captar a essência dos mecanismos que levaram à centralização dos parlamentos no nível subnacional. Porém, uma hipótese a ser testada é que a racionalização dos trabalhos legislativos é algo importante no sentido de aumentar o escopo decisório do Poder Legislativo nos estados, nessa estrutura macroinstitucional pouco favorável à atuação proativa desse poder.

6 – Considerações finais

É consenso na ciência política contemporânea que o conjunto das regras internas dos parlamentos nos permite entender como os atores atuam e tomam decisões coletivas. O foco em torno da importância das regras como variável independente é consolidado e bem desenvolvido na literatura. O dado resultante da presente análise é que as regras internas que centralizam o processo decisório nas assembleias analisadas são desejadas pelos parlamentares.

Os dados revelam que há espaço microinstitucional para uma coordenação partidária no nível subnacional brasileiro. Uma forma de entender esse processo está na ação dos líderes partidários e na consequente redução dos custos informacionais e dos dilemas de ação coletiva dos parlamentares. Estes não têm de adquirir determinadas informações ou analisar matérias não afeitas ao seu mandato, e podem dedicar mais tempo e energia a atividades voltadas para suas bases eleitorais, por exemplo. Assim, uma conclusão importante a que o presente trabalho permite chegar é que a centralização decisória legitimada pelos regimentos internos é fruto de uma necessidade de coordenação, legitimada pelos parlamentares estaduais, sem a qual a dinâmica do trabalho legislativo seria afetada.

No plano nacional, o poder de agenda do Executivo aliado aos recursos não legislativos, como ministérios e cargos na burocracia, a centralização dos trabalhos parlamentares no âmbito do Poder Legislativo e o consequente controle da pauta pelo Colégio de Líderes colocam o poder Executivo numa posição estratégica para negociar o apoio de que necessita a partir de bases partidárias, e não com parlamentares tomados individualmente. A principal variável explicativa seria o papel institucional do Poder Legislativo. No âmbito subnacional, as bases de formação de governos de coalizão são outras, na medida em que o Poder Legislativo não conta com a saliência institucional do seu congênere nacional. Porém, o exame da organização legislativa das casas analisadas destaca um processo centralizado. Essa informação por si só não legitima a formação de governos de coalizão nos estados. Sob esse prisma, uma pergunta vem à tona: governadores, cientes do esvaziamento da agenda no nível subnacional, seriam tentados a formar governos de coalizão? A resposta levantada pelo presente trabalho é que existe uma estrutura microinstitucional nos parlamentos estaduais que pode levar à construção de governos de base partidária e conferir certa previsibilidade na relação Executivo-Legislativo também no nível subnacional.

Os arranjos institucionais da maioria das legislaturas preveem uma distribuição de poder focada nos partidos políticos, fato que garante certa organização ao processo decisório nos parlamentos (LEMOS E RICCI, 2011). As regras formais permitem resolver problemas relacionados à alocação ineficiente dos recursos. A coordenação partidária permite aos congressistas organizarem uma agenda, priorizarem questões e tomarem decisões mais eficientes. Como a centralização dos trabalhos legislativos é uma tônica, até que ponto ela se configura como um fator que confere ao Legislativo aumento no seu poder de barganha frente ao poder Executivo? E até que ponto os governadores mobilizam esses ativos institucionais para formarem seus gabinetes? São agendas que se colocam para os estudiosos da política estadual brasileira.

7 – Referências

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

AMES B. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: FVG Editora. 2003.

ARRETCHE, M. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?** Novos Estudos/Cebrap. v. 95, 2013, p. 38-57.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional n° 12, de 08 de novembro de 2006.**

BAHIA. **Resolução nº 1.193 DE 17 de janeiro de 1985.** Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (com modificações introduzidas até 1995).

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. 35ª Edição, 2012.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará, promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional n° 56 de 07 de janeiro de 2004.**

CEARÁ. **Resolução nº 389, de 11 de dezembro de 1996.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Ceará. Atualizado até a Resolução nº 550, de 19.04.2007.

CENTRO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS (CEL-DCP-UFMG). **Banco de Dados da Pesquisa Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação.**

CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros.** Dados, 2009.

CERVI. Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Paraná. In: **Revista de Sociologia e Política.** Vol. 17, nº 32, 2009.

COX, Gary W. McCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan:** Party Government in the House 1993.

DIERMEIER E KREHBIEL. **Institutionalism as a Methodology.** Journal of Theoretical Politics 2002.

DÖRING. **Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Wester Europe.** Legislative Studies Quarterly, vol.26, (1): 145-165; 2001.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora. 1999.

GARCÍA MONTERO. **Presidentes y Parlamentos:** ¿quién controla La actividad legislativa em América Latina?, Colección Monografías. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

GOIÁS. **Constituição do Estado do Goiás promulgada em cinco de outubro de 1989 com alterações até a Emenda Constitucional nº 33, de dois de janeiro de 2003.**

GOIÁS. **Resolução n° 1218, de 03 de julho de 2007.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

HALL E TAYLOR. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova [online]. 2003, n.58

HUBER. **Rationalizing Parliament.** Legislative Institutions and Party Politics in France. Cambridge, Cambridge University Press, 1996

INÁCIO, Magna. **Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na esfera Legislativa 1990-2004.** Belo Horizonte, 2006. Tese de Doutorado. 2006

_____. **Engajamento parlamentar no Brasil.** In: Timothy Power; Cesar Zucco. (Org.). O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Elite Política Brasileira. 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011

_____; MENIGUIM. **Desempenho do Poder Legislativo:** como avaliar? Texto para discussão. 2014

LEMOS. **O Congresso Brasileiro e a Distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994:** uma análise distributivista. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Brasil, v. 3, n. 44, 2001.

RICCI; LEMOS. **Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar:** o antes e o depois das eleições. In: César Zucco e Timothy Power. (Org.). O Congresso por ele mesmo: auto-percepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org.). **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 237-257.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os Partidos Políticos Brasileiros.** A Experiência Federal e Regional, 1945-1964. Rio de Janeiro, Graal. 1993

MAINWARRING, Scott. **Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil.** Lua Nova, n. 28/29. 1993.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado do Mato Grosso, promulgada em 5 de outubro de 1989.** Atualizada até a Emenda Constitucional n° 51 de 28/02/2007.

MATO GROSSO. **Resolução n° 677, de 20 de dezembro de 2006.** Aprovao Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nºs 1 a 81 de 9 de julho de 2009.**

MINAS GERAIS. **Resolução nº 5.176, de 1997 com alterações até a Resolução nº 5.322, de 2008.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

MELO, Carlos Ranulfo. **Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros.** Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. 26, p. 57-71, 2011.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro:** capacidades e limitações governativas em debate. IPEA. Brasília, 2014.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará promulgada em promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a edição da Emenda Constitucional nº 36, de 24 de fevereiro de 2007.**

PARÁ. **Resolução n° 02/94.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa:** a conexão eleitoral no Brasil‘. DADOS, vol. 46, n 4, 2003.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno:** o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil‘. Revista de Economia Política, vol. 27, n 4, 2007.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional n° 32, de 18 de dezembro de 2008.**

PERNAMBUCO. **Resolução n° 905.** Altera o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco de 22 de dezembro de 2008.

ROCHA, M. M. E COSTA, Alessandra R. **Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das assembleias estaduais brasileiras.** Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 18, p. 278-308, 2012.

RICCI E TOMIO. **O Poder da caneta:** a medida provisória no processo legislativo estadual. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 18, 2012.

RICCI. **O conteúdo da produção legislativa brasileira:** leis nacionais ou políticas paroquiais. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional n° 41, de 14.04.09.**

RIO DE JANEIRO. **Resolução n° 810 de 1997.** Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul promulgada em 3 de outubro de 1989. Com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 57, de 2008.**

RIO GRANDE DO SUL. **Resolução nº 2.288, de 18 de janeiro de 1991.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina promulgada em 05 de outubro de 1989, com modificações até a emenda Constitucional nº 047 de 18 de janeiro de 2008.**

SANTA CATARINA. **Regimento Interno da Assembleia de Santa Catarina com alterações até a Resolução nº 1 de 2009.**

SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos estados:** diversidade e convergência. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2001.

SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: Leonardo Avritzer, Fátima Anastasia. (Org.). **Reforma política no Brasil.** 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 223-236.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo promulgada em5 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1990 a 31/2009.**

SÃO PAULO. **Resolução 576, de 26 de junho de 1970.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo. Atualizada até a Resolução 852, de 17 de outubro de 2007.

SHEPSLE. **Institutional Arrangements and Equilibrium in Multimensional Voting Models.** American Journal of Political Science, 1979 23, (1): 27-59;

SHEPSLE. **The Positive Theory of Legislative Institutions:** An Enrichment of Social Choice and Spatial Models", Public Choice, 1986 vol. 50, pp. 135-179;

SHEPSLE E WEINGAST. **Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions.** American Journal of Political Science, vol. 28 1984.

SOUZA C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n.24, 2005.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins promulgada em 5 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 01/89 a 19/2006.**

TOCANTINS. **Resolução nº 201, de 18/9/1997.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Tocantins. Atualizada até a Resolução n. 267, de 8/07/2008.

TOMIO. **Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual.** Estudos Legislativos, v. 5, p. 54-70, 2011.

TOMIO E RICCI. **Conexão Eleitoral, Processo Legislativo e Estratégias Parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais.** In: Encontro da ABCP-Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas-SP, 2008.

TOMIO E RICCI. **Instituições e decisões:** estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. In: Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Recife-PE, 2010.

TSEBELIS. **Nested games.** Berkeley: University of California Press, 1990.

TSEBELIS. **The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter.** American Political Science Review, 88, 1994, 1, pp. 795-815.

TSEBELIS. **Jogos ocultos:** escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, Edusp; 1998.