



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**ORGANIZAÇÃO PARLAMENTAR, PROCESSO DECISÓRIO E
PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO CENÁRIO POLÍTICO CAPIXABA:
UMA ANÁLISE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO NA 16ª LEGISLATURA (2007-2010)**

Karina Melo Pessine

**Vitória – ES
2013**

KARINA MELO PESSINE

**ORGANIZAÇÃO PARLAMENTAR, PROCESSO DECISÓRIO E
PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO CENÁRIO POLÍTICO CAPIXABA:
UMA ANÁLISE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO NA 16ª LEGISLATURA (2007-2010)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Ciência Política
Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Democracia

Orientador: Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo
Departamento de Ciências Sociais
Universidade Federal do Espírito Santo

**Vitória
2013**

Karina Melo Pessine

ORGANIZAÇÃO PARLAMENTAR, PROCESSO DECISÓRIO E
PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO CENÁRIO POLÍTICO CAPIXABA: UMA
ANÁLISE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO NA 16ª LEGISLATURA (2007-2010)

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal do Espírito Santo.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo
Orientador

Profa. Dra. Marta Zorzal e Silva

Prof. Dr. Pedro Ernesto Fagundes

À minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não poderia ter sido desenvolvida sem a colaboração indispensável de inúmeras pessoas.

Agradeço, primeiramente, a Deus, que esteve ao meu lado durante toda essa jornada. Concedendo-me força, quando já não mais existia força dentro de mim; concedendo-me paz interior, quando tudo estava conturbado ao meu redor; concedendo-me fé, quando pensei em desistir.

Agradeço ao Paulo pela orientação, por me aturar ao longo de quase três anos, por ter acreditado em mim, pelos conselhos e “puxões de orelha” e, acima de tudo, pela amizade e apoio incondicional.

Agradeço a Marta Zorzal e ao Pedro Ernesto Fagundes, pelas preciosas considerações em relação ao meu texto, pelas sugestões de leitura e por toda a atenção a mim dispensada.

Agradeço, ainda, ao Sr. Carlos Eduardo Casagrande, Secretário-Geral da Mesa da ALES, por todos os ensinamentos, pela atenção dispensada e por todos os conselhos. Essa dissertação não seria possível sem a valiosa contribuição deste competente funcionário da ALES.

Agradeço a todos meus familiares, em especial a minha mãe e ao meu irmão, os amores de minha vida. Sem eles, nada disso faria sentido.

Agradeço também ao Rodrigo, meu parceiro de todas as horas. Muito obrigada pelo carinho, pelos abraços sinceros nos dias de desespero, e, acima de tudo, pela compreensão durante os intermináveis finais de semana em que a minha ausência era realidade.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, em especial, a Milena, Felipe, Larissa, Edimilson, Washington, Luana e Jamila. Vocês fizeram tudo parecer mais tranquilo.

Confesso que sinto muitas saudades das intermináveis conversas nos corredores da UFES, dos almoços no RU (que eram deliciosos, por sinal) e, principalmente, das divertidas reuniões “extraclasse” no entorno da UFES.

Aproveito o momento, para agradecer em especial, duas pessoas que entraram em minha vida (via Mestrado CSO) e, que nunca mais sairão do meu peito. Milena, minha amiga-irmã, muito obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos. Obrigada pela amizade, pelas palavras de conforto e, pelo incentivo incondicional; e Rutiléia, que, para todos nós mestrandos, é muito mais que uma funcionária. Amiga (tomei a liberdade de te chamar assim), hoje, quando sentei para escrever esses agradecimentos, lembrei de todas as nossas conversas. Muito obrigada pelo incentivo e amizade.

Agradeço a Ana e Abiner pela amizade e, também, pela estadia dos momentos em que precisei. Durante grande parte do mestrado, me dividir entre Cachoeiro e Vitória somente foi possível devido à ajuda de vocês. Em especial, agradeço a Ana, por ter ouvido minhas inúmeras lamentações. De fato, não sei como vocês me aturaram durante todo esse tempo.

ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS

TABELAS

Tabela I	Projetos que tramitaram conforme o tipo e a origem do proponente, entre 2007 e 2010.....	87
Tabela II	Proposições do Legislativo, por tipo de autoria, se individual ou coletiva.....	89
Tabela III	Proposições Aprovadas na ALES por Tipo e Origem (2007-2010).....	90
Tabela IV	Conteúdo das proposições, por origem.....	93
Tabela V	Campo temático da matéria de acordo com a origem da proposição – Somente os projetos aprovados pela Assembleia.....	96
Tabela VI	Abrangência dos impactos esperados da legislação – todos os projetos que tramitaram.....	97
Tabela VII	Abrangência dos impactos esperados da legislação – somente os projetos aprovadas pela Assembleia.....	98
Tabela VIII	Tempo de tramitação, por regime de apreciação - Todas as proposições.....	101
Tabela IX	Tempo médio, em dias, corrido antes do pedido de urgência.....	102
Tabela X	Primeira e Segunda Comissão na qual as proposições tramitaram.....	104
Tabela XI	Resultado dos projetos na Primeira e na Segunda Comissão.....	105
Tabela XII	Tipo de parecer na Primeira Comissão.....	107
Tabela XIII	Tipo de parecer na Segunda Comissão.....	108
Tabela XIV	Projetos propostos e aprovados por partido.....	110
Tabela XV	Proposições Propostas e Aprovadas na ALES por Tipo e Origem (2007-2010).....	112

QUADROS

Quadro I	Atribuições e Competências da ALES.....	64
Quadro II	Direitos legislativos individuais, que podem ser mobilizados pelos parlamentares independentemente do apoio das bancadas ou comissões de que participem.....	69
Quadro III	Características e Funções das Comissões Permanentes.....	70
Quadro IV	Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças.....	75
Quadro V	Resumo das Principais Alterações Inseridas no Novo Regimento.....	78

GRÁFICOS

Gráfico I	Evolução das Comissões Permanentes na ALES (1995-2010).....	73
Gráfico II	Regime de tramitação por origem da proposição – Todas as proposições.....	99
Gráfico III	Regime de tramitação por origem da proposição – somente as aprovadas.....	100

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - NOVO INSTITUCIONALISMO E ANÁLISES DO PODER LEGISLATIVO.....	18
1 O Novo Institucionalismo.....	20
1.1 Evolução Histórica do Novo Institucionalismo na Ciência Política.....	20
2 O Novo Institucionalismo de Escolha Racional.....	23
2.2 Jogos ocultos, múltiplas arenas, projeto institucional e estabilidade das decisões coletivas.....	29
3 As três formas de organização parlamentar segundo o novo institucionalismo de escolha racional.....	31
3.1 Modelo distributivista.....	33
3.2 Modelo Partidário.....	35
3.3 Modelo Informacional.....	38
3.4 Modelo informacional e deliberação em ambientes parlamentares democráticos.....	40
4 O novo institucionalismo e os estudos legislativos no Brasil.....	41
4.1 Padrões de organização legislativa no Brasil.....	44
4.1.1 Relação entre poderes: executivo e legislativo.....	44
4.1.2 Liderança do Executivo <i>versus</i> Liderança Partidária.....	46
Considerações Finais.....	48
CAPÍTULO II - Organização Parlamentar na Assembleia Legislativa do Espírito Santo: Considerações Normativas.....	50
1 O Poder Legislativo nos Estados.....	51
2 O Poder Legislativo capixaba.....	55
3 Assembléia Legislativa do Espírito Santo: atribuições, relação com o Executivo e organização interna.....	62
3.1 As Atribuições Legislativas Individuais no Regimento Interno da Ales... ..	66
3.2 As Comissões Permanentes da ALES.....	68
3.3 Evolução do Sistema de Comissões na ALES.....	72
3.4 Bancadas, Blocos e Lideranças Partidárias.....	74
4 A Alteração Regimental.....	77
Considerações Finais.....	81
CAPÍTULO III - ALES: PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO DE LEIS.....	83
1 O Processo Legislativo na ALES.....	85
1.1 Panorama Geral da Produção de Leis na ALES.....	86
2 Iniciativa de Lei e Origem da Produção Legislativa na ALES entre 2007 e 2010.....	88
2.1 Perfil da Produção Legislativa: a abrangência e o conteúdo dos projetos.....	93
3 Os Regimes de tramitação e sua consequência no processo legislativo	99

3.1	Ritmo de Tramitação na ALES.....	101
4	As Comissões e o Processo Legislativo.....	103
4.1	Comissões e regime de urgência.....	107
5	Podere s Partidários.....	108
6	Uma breve análise dos vetos.....	111
	Considerações Finais.....	112
	CONCLUSÕES.....	115
	REFERÊNCIAS.....	120
	ANEXOS.....	126

RESUMO

Esta pesquisa é um estudo sobre o processo legislativo e a produção de leis na ALES, durante a 16ª Legislatura. O escopo do estudo foi o de analisar o impacto das regras, contidas no regimento interno e na Constituição estadual, na produção de leis entre 2007 e 2010. O pressuposto geral da abordagem advém do Novo Institucionalismo como movimento teórico da Ciência Política contemporânea, que nos permite inferir que as regras institucionais, para além de serem simples regras de organização das Casas Legislativas, influenciam no processo decisório e, conseqüentemente, na produção de leis. Importando as análises dos modelos distributivo, informacional e partidário de organização dos Legislativos, a pesquisa permitiu concluir que, a ALES, de 2007 a 2010, manteve seus trabalhos alinhados à versão distributiva. O parlamentar capixaba atuou, individualmente, a fim de manter suas bases eleitorais. Com relação à atuação do sistema comissional, foi identificada a inaptidão das comissões da ALES para influenciar o processo decisório. As comissões permanentes não possuem capacidade de moldar os projetos que por elas tramitam. O regime de tramitação influencia diretamente a produção de leis da ALES, notadamente, nas leis de autoria do Executivo, já que estas, tramitaram, quase que na totalidade, em regime de urgência. No que tange aos partidos, a fragmentação partidária identificada na ALES acaba por refletir nos dados obtidos sobre a produção de leis, na medida em que não existe uma verdadeira articulação em torno dos partidos como atores determinantes no processo legislativo da ALES. Enfim, em apertada síntese, foi possível constatar a imposição da agenda de trabalhos pelo Executivo. Os projetos aprovados, de temas importantes e abrangência estadual, foram, em sua maioria, propostos pelo Executivo; a urgência impacta frontalmente os projetos do Executivo, que são aprovadas em pequeno espaço de tempo; as comissões não possuem poder mínimo de influência nos projetos de autoria do Executivo; e os partidos, altamente fragmentados, não constituem instância com capacidade de articulação.

PALAVRAS-CHAVE: NOVO INSTITUCIONALISMO; ALES; ESTUDOS LEGISLATIVOS; PROCESSO DECISÓRIO.

ABSTRACT

This research is a study of the legislative process and the production of laws in ALES, during the 16th Legislature. The scope of the study was to analyze the impact of the rules contained in the bylaws and the state constitution, the production of laws between 2007 and 2010. The general assumption of the approach comes from the New Institutionalism theoretical movement of contemporary science policy, which allows us to infer that the institutional rules, as well as being simple rules for the organization of the Legislative Houses, influence decision making and hence the production of laws. Importing the analysis of distributive, informational and partisan models of legislative organization, the research concluded that the ALES, 2007-2010, kept their production aligned to distributive version. The parliamentary capixaba acted individually in order to maintain their electors. Concerning the work of comissional system, we identified the inability of commissions of the ALES to influence decision-making process. The standing committees have no ability to shape the projects that pass through them. The arrangements for processing directly influences the production of ALES laws, notably the laws written by the Executive, since these laws, were processed, very often, on an emergency basis. About the parties, party fragmentation identified in ALES ends up reflecting on data obtained on the production of laws, to the extent that there is no real coordination around the parties as key actors in the legislative process of ALES. Anyway, in brief summary, there has been the imposition of the agenda by the Executive. The approved projects, important themes and statewide, were mostly proposed by the Executive, the urgency impacts executive bills that are approved in short time; commissions not have minimal influence on power projects by the Executive, and the parties, highly fragmented, aren't instance with joint capacity.

KEY-WORDS: NEW INSTITUCIONALISM; ALES; LEGISLATIVE'S STUDIES; DECISION MAKING PROCESS.

INTRODUÇÃO

Com a reinstauração da democracia no Brasil, o poder legislativo foi revigorado como arena de representação política e voltou a figurar como instância decisória de peso na elaboração das políticas públicas nos planos federal, estadual e municipal.

Essa revitalização da representação parlamentar teve, no plano acadêmico, a consequência de instigar o desenvolvimento entre estudiosos brasileiros de uma agenda de pesquisa. Já consagrada em âmbito internacional, tal agenda é voltada para a organização e o funcionamento interno do poder legislativo e suas imbricadas relações com outras arenas de poder político, em especial o poder executivo (Vide Lemos, 2001; Figueiredo e Limongi, 1999).

O pressuposto dessa abordagem é definido como institucionalista, pois enfoca as chamadas “regras formais do jogo”, isto é, as normas que definem poderes e atribuições dos representantes e, como consequência, produz efeito sobre o comportamento de tais representantes, os atores políticos.

Há um grande leque de estudos sobre o Brasil que prova a veracidade do pressuposto acima mencionado no plano federal. Esses estudos mostram, entre outras questões, a importância estratégica das regras decisórias para a efetiva influência das lideranças parlamentares e do poder executivo sobre as atividades do legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003).

A despeito da importância desses estudos para desvelar aspectos importantes da democracia brasileira no plano federal, ainda são poucos os que focam os legislativos nos estados. Não são muitos os estudos sobre as assembleias estaduais, em contraposição à grande produção sobre a Câmara dos Deputados. Isto traduz a necessidade de análise dos parlamentos regionais, com vistas à construção de um conhecimento capaz de levar à compreensão das atividades legislativas no cenário político capixaba.

A pesquisa ora proposta visa ajudar a suprir essa lacuna, realizando um estudo, de base empírica, sobre a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo,

particularmente seus contornos institucionais durante a 16ª Legislatura (período compreendido entre 2007 e 2010).

Contribuições bibliográficas de estudiosos que concentraram seus esforços nas análises dos legislativos federais à parte, necessário se faz mencionar que o presente estudo contará com referências específicas, uma vez que a ALES (em período distinto ao aqui abordado e por meio de análises diferenciadas) já foi objeto de pesquisa de outros estudiosos.

Dessa bibliografia, importa citar os trabalhos de Mauro Petersem Domingues (Espírito Santo: produção legal e relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998¹) e de André Ricardo Pereira (Sob a Ótica da Delegação: Governadores e Assembleias no Brasil Pós-1989²; “Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembleias no Brasil Contemporâneo³).

Domingues (2001) empreendeu-se em analisar a produção legislativa da ALES e, conseqüentemente, a relação entre executivo e legislativo capixabas no período compreendido entre 1995 e 1998. Em síntese, o mencionado autor verificou a subserviência do legislativo às propostas do executivo estadual. No período estudado, a ALES atuou, recorrendo à expressão de Abruccio (1998), como mero “homologador” das propostas do executivo. Para Domingues (2001), parlamentares capixabas, entre 1995 e 1998, atuaram ofertando apoio incondicional às propostas do executivo em troca de cargos na administração pública. Não havia, portanto, espaço para a oposição no debate tão precioso à tomada de decisões legislativas no aperfeiçoamento da qualidade democrática.

Pereira (2001), em seu estudo “Sob a Ótica da Delegação: Governadores e Assembleias no Brasil Pós: 1989”, atentando para a impossibilidade de análise dos parlamentos sem o estudo da relação entre executivo e legislativo, identifica, após

¹ Publicado em: O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência/Organizador: Fabiano Santos. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

² Artigo igualmente publicado em: O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência/Organizador: Fabiano Santos. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

³ Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política.

estudo comparativo entre as Assembleias Legislativas dos Estados do Ceará, Espírito Santo, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que o executivo, de fato, domina a cena legislativa, mas os custos de sua vitória são diferentes. Nos Estados do Ceará, Espírito Santo e São Paulo, constatou-se a subserviência do legislativo ao executivo; já as assembleias de Minas Gerais e Rio de Janeiro demonstraram certa independência entre os citados poderes na realização dos trabalhos legislativos. O destaque fica para a Assembleia do Rio Grande do Sul, que demonstrou a possibilidade de equilíbrio na relação entre executivo e legislativo.

Tanto a pesquisa de Domingues (2001) como a de Pereira (2001) abordaram, entre outros aspectos, a organização, o processo legislativo e o padrão de relação entre a ALES e o executivo estadual. Apesar de os períodos de análise serem distintos e as constatações variarem, um ponto é unânime entre os autores acima mencionados: a atuação da ALES esteve atrelada à atuação do executivo, e este foi capaz de impor sua agenda durante todo o tempo analisado.

Transcorridos vários anos após a realização dos estudos mencionados, são primordiais as análises definidas nesta dissertação, uma vez que muitos anos, muitas mudanças e algumas legislaturas se passaram após os estudos de Petersem e Pereira.

A eleição de Paulo Hartung, após sérias crises institucionais no executivo e no legislativo estadual - com destaque para os problemas inerentes à atuação do ex-presidente da ALES, José Carlos Gratz - representou uma quebra de paradigma na estrutura institucional do Estado do Espírito Santo, pelo menos “midiaticamente”, levando-se em consideração os altos índices de aprovação e a eleição com porcentagem recorde. Será que, de fato, essas mudanças causaram impacto na composição político-partidária da representação?

Outro dado de extrema importância no que se refere ao Regimento Interno da ALES é o fato de que a Resolução nº 2.700/09 revogou expressamente a Resolução nº 1.600/91 (antigo Regimento Interno da ALES). No decorrer da análise da produção de leis da ALES, no período compreendido entre 2007 e 2010, iremos nos deparar

com uma realidade organizacional diferenciada, com um novo Regimento Interno: a Resolução nº 2.700/09. Assim, poderão ser verificadas ou não variações e possíveis impactos da mudança regimental, caso tenha ocorrido, na produção de leis e de políticas públicas no Espírito Santo.

Desta forma, cabe a pergunta: será que o padrão de relação entre executivo e legislativo no Estado do Espírito Santo identificado por Domingues e Pereira ainda perdura? Que variações (se elas existirem) poderão ser encontradas no desempenho da 16ª Legislatura em relação às legislaturas anteriores, tendo como base o estudo da organização legislativa, da configuração regimental do processo legislativo e seus efeitos sobre a ALES?

Nota-se que, embora haja similaridades entre os estudos supracitados e o aqui proposto, há diferenças quanto ao recorte temporal (estudos ente 1995 e 1998 – Mauro Petersem; 1994 e 2002- André Pereira) e quanto objeto dos estudos mencionados. O enfoque proposto na presente dissertação visa, entre outros objetivos, analisar o impacto do arranjo institucional (evidenciado no Regimento Interno da ALES e na Constituição Estadual) no processo de produção legislativa e, conseqüentemente, na produção de leis. Ressalta-se também o recorte temporal diferenciado: a 16ª legislatura.

À primeira vista, uma imagem dos parlamentos pode sugerir que, nas decisões legislativas, os votos dos representantes eleitos pelo povo têm o mesmo peso, independentemente do número de eleitores que os elegeram, do número de mandatos que já exerceram, entre outras características. Todavia, para o desempenho de suas funções, as casas legislativas desenvolveram padrões organizacionais próprios, que distribuem, de maneira desigual, os recursos e os direitos dos parlamentares.

Dessa perspectiva, tendo como base o pressuposto de análise institucionalista de que as regras, para além de simplesmente traçarem a organização do processo decisório, conduzem o resultado das políticas públicas em questão, os regimentos internos das casas legislativas, combinados com outros parâmetros legais de maior escopo – as regras constitucionais e infraconstitucionais – desempenham papel

primordial por meio do estabelecimento de variáveis estruturais e procedimentais. Estas, em certa medida, condicionam a participação dos parlamentares no processo legislativo e, conseqüentemente, afetam a qualidade da representação institucional.

Pelo exposto acima, e conforme a literatura especializada, o presente estudo sustenta-se no argumento de que, no Brasil, como em outras democracias contemporâneas, os incentivos para uma produção legislativa mais informada, baseada numa matriz plural de preferências e perspectivas, que convêm ao regime democrático, decorrem do desempenho das funções parlamentares nos espaços decisórios (Figueiredo e Limongi, 1996; 1999; Santos, 2003). Contudo, tal desempenho está atrelado à lógica do sistema político nos moldes definidos pelas instituições, pelos procedimentos regimentais das casas legislativas e regras afins, que regulam a atuação dos representantes, em qualquer nível de governo.

Por essa perspectiva, pretende-se investigar os diferentes componentes político-institucionais que envolvem a elaboração das leis nas casas legislativas, particularmente na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Com isso, busca-se identificar que atores dominam o processo legislativo nas arenas intraparlamentares, como se dá a divisão do trabalho legislativo, que critérios são utilizados para a distribuição de poderes entre os parlamentares e, por fim, mas não menos importante, quais as conseqüências desse arranjo institucional na dinâmica decisória e na produção de leis.

Na condução da presente pesquisa, será realizada uma ampla pesquisa bibliográfica sobre a temática a ser abordada neste estudo, visando identificar as principais características do processo decisório capixaba. Para tanto, haverá estudo do regimento Interno, da Constituição Estadual e suas respectivas modificações, desde que relevantes para a atuação deputados capixabas durante a 16ª Legislatura.

Conjugada com a investigação teórica, a busca também empreenderá observação empírica, com a produção de um banco de dados relativos à produção legislativa estadual no período compreendido entre 2007 e 2010, a fim de fornecer embasamento para a análise da validade dos pressupostos teóricos que informam a pesquisa em questão.

O estudo será conduzido da seguinte forma: o capítulo I abordará os aspectos teóricos para a posterior solução do problema de pesquisa objeto da presente dissertação. Assim, serão identificados os estudos neointitucionalistas e seu impacto nas análises das arenas parlamentares. Vale destacar que os estudos legislativos constituem elemento essencial na estruturação da segunda parte do primeiro capítulo, notadamente na construção de uma agenda de pesquisa voltada para a formulação de hipóteses explicativas do jogo político e de sua aplicação em contextos democráticos diferenciados: Congresso norte-americano e Congresso brasileiro, por exemplo. Assim, podemos perceber, entre outros aspectos, as variáveis institucionais brasileiras e suas consequências na dinâmica do processo decisório.

No capítulo II, abordaremos a organização parlamentar e o processo decisório na Assembleia Legislativa do ES durante a 16^a Legislatura. Para tanto, serão traçadas constatações acerca das atribuições da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, conforme a Constituição Estadual de 1989, estrutura organizacional da Casa. Será traçado, assim, um Panorama Institucional da ALES.

No capítulo III, serão identificados os impactos da organização parlamentar no processo decisório, com a respectiva análise dos dados da produção legislativa na 16^a Legislatura da Assembleia do Estado do Espírito Santo. Por fim, serão apresentadas as conclusões.

CAPÍTULO I

NOVO INSTITUCIONALISMO E ANÁLISES DO PODER LEGISLATIVO

Trata-se de estudo que tem por escopo analisar a organização legislativa da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, seus efeitos no comportamento parlamentar e na produção legislativa.

A organização parlamentar tem implicações no processo decisório e gera efeitos na produção de leis, tendo em vista que o processo decisório é resultado da convergência entre as regras impostas pelas instituições políticas (contexto institucional que cerca a atuação do indivíduo) e o comportamento dos parlamentares como atores políticos pertencentes a determinada arena parlamentar. A lógica de funcionamento do sistema está atrelada às regras formais do jogo, que estabelecem diferentes padrões de poder que acabam influenciando os resultados do jogo político na produção das políticas públicas.

Para realizar a mencionada empreitada e traçar os contornos institucionais da ALES, necessário se faz tecer algumas considerações sobre o Novo Institucionalismo (pressuposto analítico frequentemente adotado para apreciações de arenas parlamentares), bem como identificar as influências desse movimento teórico na análise do jogo político, entre outros aspectos a serem abordados no transcorrer do texto.

O Novo institucionalismo - teoria e parâmetro de análise do comportamento de indivíduos em ambientes normatizados - parte do pressuposto de que as regras do jogo restringem a atuação dos atores políticos e, como consequência, os resultados possíveis desse jogo. O novo institucionalismo de escolha racional atribui centralidade ao contexto institucional (regras) para explicar o comportamento dos atores políticos. As instituições reduzem os custos de transação com o estabelecimento das regras para a coordenação da ação coletiva, trazendo, assim, o grau de previsibilidade necessário às interações políticas.

O novo institucionalismo de escolha racional traz consigo os elementos eficazes ao desvendamento do processo decisório intraparlamentar, bem como a tomada de decisões em um ambiente institucionalizado - no caso desta dissertação, de uma arena legislativa subnacional. Note-se a possibilidade do exame, por meio do novo

institucionalismo de escolha racional, do alcance do impacto de regras formais⁴ na produção legislativa e, conseqüentemente, na produção de políticas públicas dentro de determinada unidade política: o Estado do Espírito Santo.

Com o objetivo de estabelecer um corpo teórico para as posteriores análises propostas na presente dissertação, este capítulo se divide da seguinte forma: na primeira seção, apresenta-se a evolução histórica do novo institucionalismo na ciência política (com as devidas constatações sobre o velho institucionalismo e o comportamentalismo), bem como a importância desse movimento teórico nos estudos das casas legislativas; na segunda, discute-se a influência do novo institucionalismo de escolha racional nas análises do jogo político, dando ênfase ao enfoque da escolha racional e à estabilidade das decisões coletivas; na terceira, dedica-se às considerações acerca dos três modelos de organização parlamentar segundo o novo institucionalismo de escolha racional; na quarta, discute-se o desenvolvimento do novo institucionalismo nos estudos legislativos no Brasil, além dos padrões de organização legislativa no país, com ênfase na atuação do poder executivo e nos fundamentos partidários da organização dos trabalhos legislativos. Por último, são apresentadas as considerações finais.

1 O Novo Institucionalismo

1.1 Evolução Histórica do Novo Institucionalismo na Ciência Política

O *Novo Institucionalismo de Escolha Racional* é uma vertente contemporânea da ciência política que pressupõe a possibilidade de desvendamento da dinâmica das decisões coletivas em ambientes institucionalizados, notadamente em arenas parlamentares. As análises nesta vertente enfocam as chamadas “regras formais do jogo”, isto é, as normas constitucionais e regimentais que definem poderes e atribuições dos representantes. O pressuposto geral dessa abordagem é o de que, para além de delinear e racionalizar os procedimentos decisórios, as regras do jogo

⁴ Regimento Interno, Constituição Estadual, entre outras normas, inclusive a Constituição Federal e a legislação nacional, na medida em que estabelece parâmetros gerais para o funcionamento dos sistemas políticos estaduais.

político estabelecem padrões de distribuição do poder que afetam a dinâmica da representação e, por essa via, a qualidade das políticas públicas.

O termo *Novo Institucionalismo* deve-se à necessidade de contraste com o Velho Institucionalismo, principal movimento teórico na Ciência Política até meados dos anos de 1940.

O Velho Institucionalismo detinha o foco de interpretação na estrutura das instituições, sem, no entanto, tentar esclarecer a conexão entre, de um lado, os estudos das leis e, de outro, os atores participantes do processo decisório. A ênfase estava nas leis, na medida em que elas estruturam a dinâmica das decisões políticas (PERES, 2008).

No caso da política, os estudiosos preocupavam-se mais em analisar criticamente “a letra” das constituições de cada nação, com a intenção de modificá-las de acordo com princípios gerais [...]. Devido a tal postura, esses estudiosos preocupavam-se muito mais em estabelecer modelos prescritivos de “desenho constitucional”, sob uma ótica normativa do que *deveria ser* a política (PERES, 2008, p. 55, *grifos acrescentados*)

As análises normativas das estruturas institucionais tornaram-se insuficientes para tecer explicações satisfatórias dos novos fenômenos políticos da época (nazismo, crises do liberalismo, entre outros). Assim, pesquisadores passaram a concentrar seus esforços na tentativa de identificar “[...] a dinâmica ‘real’ da política, com ênfase na investigação factual, na proposição de hipóteses testáveis e na busca por generalizações empíricas” (PERES, 2008, p. 55).

O “comportamentalismo” (movimento de rejeição ao velho institucionalismo) surge na tentativa de identificar pontos comuns do comportamento humano nas mais variadas ciências. A “revolução comportamentalista” na Ciência Política foi caracterizada por dois pontos fundamentais. O primeiro remete à crítica à abordagem institucionalista vigente até então, propondo, em oposição, uma observação empírica do comportamento dos indivíduos. O segundo ponto trata da proposta de utilização de abordagens metodológicas de ciências “vizinhas”, como a sociologia, a antropologia e a psicologia (PERES, 2008).

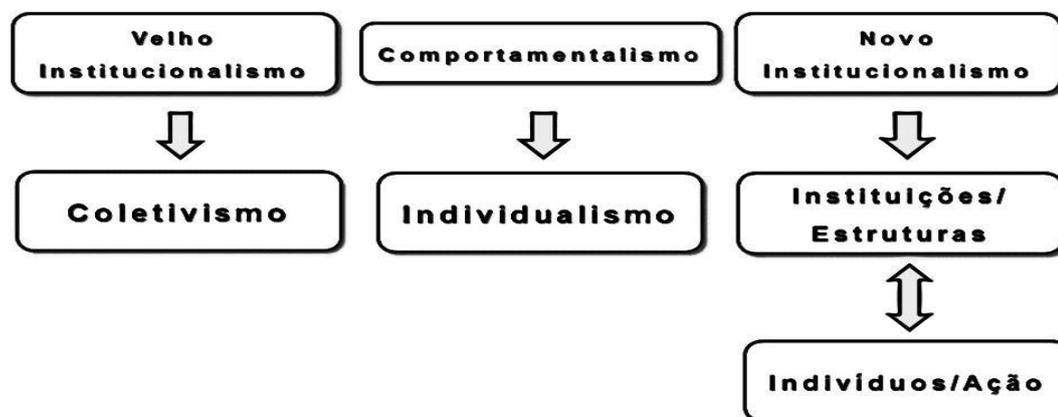
No que se refere ao primeiro ponto, podemos destacar que “o comportamentalismo – ou behaviorismo – direciona sua atenção para a ação política das pessoas, em vez de voltar-se para instituições, acontecimentos ou ideologias [...]” (Redford *apud* PERES, 2008, p. 58). O comportamento do indivíduo passa a ser fator preponderante no processo decisório. As preferências individuais dos atores políticos passam a ser uma variável a ser levada em conta na construção do processo de tomadas de decisões.

O segundo posicionamento é caracterizado pela busca por maior cientificidade na execução de pesquisas sociais na Ciência Política como campo de conhecimento. A inclusão de metodologias de investigação mais refinadas e de teorias empiricamente verificáveis, advindas das outras áreas de conhecimento, resultou bastante prolífica na efetivação de uma espécie de “refinamento metodológico” no campo Ciência Política.

O novo institucionalismo difere do behaviorismo à medida que os estudiosos do novo institucionalismo “deslocam” o foco investigativo da análise das preferências individuais para a análise do efeito das instituições nas escolhas dos atores e do equilíbrio que elas produzem nos processos políticos. Com isso, “as variáveis independentes mais relevantes passam ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos” (LIMONGI, 1994, p. 3). A ação do indivíduo continua a ser considerada, mas com as devidas restrições impostas pelas próprias instituições. Há um contexto institucional a partir do qual a ação deve ser observada.

Segue figura explicativa da evolução do novo institucionalismo na ciência política, apontando, assim, os argumentos acima apresentados:

Figura 1 - Evolução histórica do Novo Institucionalismo na Ciência Política



Elaboração própria. Figura baseada no texto PERES, P. S. *Comportamento ou Instituições? A evolução do neo-institucionalismo na ciência política*. RBCS, vol. 23, n. 68, 2008.

O estudo dos processos decisórios no interior dos legislativos constituiu-se uma das áreas mais influenciadas pelos estudos neoinstitucionalistas. A observação das premissas neoinstitucionalistas encontrou terreno fértil nas análises de desempenho das arenas parlamentares (inicialmente no Congresso Americano), *locus* ideal de concepção de regras institucionalizadas (LIMONGI, 1994).

2 O Novo Institucionalismo de Escolha Racional

Primeiramente, cabe esclarecer que o Novo Institucionalismo não constitui corrente de pensamento unificada. Há, ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes. Seguindo o que tem sido comum na literatura especializada, “designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo de escolha racional” (HALL;TAYLOR, 1996,p.193).

O *Novo Institucionalismo Histórico* surgiu considerando as críticas às análises estruturo-funcionalistas que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70. As

instituições delimitam, sim, o comportamento do indivíduo. Todavia, tanto as instituições como as decisões tomadas pelos atores políticos são vinculadas a um processo histórico. A construção de um arranjo em torno de uma decisão no presente é condicionada por decisões tomadas ou desencadeadas no passado, de modo que a avaliação, *no presente*, de determinada instituição pressupõe a avaliação das *decisões anteriores* tomadas pelos atores históricos que criaram essa mesma instituição.

Dessa forma, o institucionalismo histórico concentra suas análises sobre as instituições no estudo da evolução histórica da estrutura organizacional em determinada comunidade política formal, com ênfase nas relações de poder e, conseqüentemente, na distribuição assimétrica de recursos que faz com que certos atores tenham preponderância estratégica e mais influência no processo decisório que outros.

No *Novo Institucionalismo Sociológico*, as análises concentram-se “[...] no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 210). Para essa vertente, as instituições fornecem matrizes cognitivas a partir das quais os indivíduos aprendem comportamentos adequados, legítimos, aceitos e não simplesmente maximizadores.

Dada a proposta desta dissertação, qual seja a de estudar a organização legislativa da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, bem como seus efeitos no comportamento parlamentar e na produção legislativa, cabe esclarecer que o Novo Institucionalismo de Escolha Racional se apresenta como uma perspectiva teórica adequada, como será esclarecido adiante. Por isso, a apresentação do Novo Institucionalismo Histórico e do Sociológico⁵ não será aprofundada, passando-se a considerações mais detalhadas do Novo Institucionalismo de Escolha Racional.

⁵ É importante observar que o Novo Institucionalismo Sociológico e, especialmente, o Novo Institucionalismo Histórico poderiam trazer contribuições importantes para a análise, visto que ajudariam a entender as bases sociológicas e históricas do funcionamento do Legislativo e das interações entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo na atualidade. No entanto, uma

O Novo Institucionalismo de escolha racional surgiu no intuito de suprir algumas lacunas deixadas pelos mecanismos de interpretação das teorias até então adotadas e, assim, responder a questões como, por exemplo, aquelas relativas à estabilidade⁶, à manutenção e à reprodução da ordem política.

Se os atores políticos são múltiplos e suas preferências são as mais diversas, por que existe tanta estabilidade nos ambientes políticos institucionais, quando o previsto, conforme a teoria da escolha racional pura, seria a instabilidade das decisões coletivas desses indivíduos?

A lacuna a ser superada pelo novo institucionalismo, a questão da instabilidade⁷ das decisões coletivas, é facilmente identificada na verificação do processo institucional típico do jogo político de uma arena parlamentar. É necessário considerar, em tal arena, a tomada de decisões como um conjunto de decisões de vários atores que formam essa arena. Ou seja, as decisões são coletivas e, como toda decisão coletiva, pressupõe instabilidade.

A contribuição do neoinstitucionalismo de escolha racional para essa discussão é inovadora, pois argumenta que a instabilidade é minimizada pelas limitações de escolhas impostas aos atores pelas instituições. Em outras palavras, a estabilidade das decisões coletivas decorreria da imposição das regras (neste caso, como variáveis exógenas) à tomada de decisões políticas.

Shepsle e Weingast (*apud* ANASTASIA, 2002) contribuíram efetivamente para o desenvolvimento do novo institucionalismo de escolha racional ao constatarem, por exemplo, a insuficiência da aplicação da regra majoritária pura no desvendamento da estabilidade política instituída nos ambientes normatizados até então analisados.

investigação de dados históricos sobre a organização política e institucional do estado, com a profundidade exigida por essas vertentes teóricas, ultrapassa as possibilidades desta pesquisa.

⁶ Nascimento (2010, p.366), se apropriando dos conceitos utilizados por Jonh Elster, nos traz que: “[...] equilíbrio é o estado no qual os planos das pessoas são consistentes entre si e há um mínimo de previsibilidade da ação humana, ou seja, espera-se que, ao interagirmos com alguém, consequências não intencionais não ocorram. O convívio social exige, por parte dos indivíduos, um juízo, ainda que incerto, sobre o que vai acontecer ao interagirmos com alguém”.

⁷A pesquisa ora proposta não enseja o aprofundamento e discussão do conceito. Para melhor compreensão do tema, vale conferir Elster, Nascimento (2010) e Anastasia (2002).

O argumento é o de que os arranjos institucionais criam barreiras diversas à ação da maioria, de modo que a instabilidade das maiorias não implica, automaticamente, instabilidade das decisões.

Segundo Anastasia (2002), a mencionada estabilidade dos resultados passou a ser explicada pela “combinação de ação racional e contexto institucional, num casamento bem sucedido entre instituições e condições (ANASTASIA, 2002, p 16)”. No novo institucionalismo de escolha racional, é reservado grande espaço à intencionalidade (inerente à racionalidade humana) na determinação das situações políticas sob a forma do cálculo estratégico. No entanto, não deixa de reservar as explicações do papel fundamental estabelecido pelas variáveis estruturais (instituições), que são parâmetros importantes do cálculo racional.

Assim, as pesquisas desenvolvidas pelos novos institucionalistas, frisando a influência das regras formais nas escolhas dos atores e na produção da estabilidade decisória, teve papel importante no sentido de descortinar a interação estratégica entre atores políticos (LIMONGI, 1994).

A abordagem da escolha racional centra-se nas coerções impostas aos atores racionais – as instituições de uma sociedade. Parece paradoxal que o enfoque da escolha racional não esteja preocupado com os indivíduos ou atores e centre sua atenção nas instituições políticas e sociais. A razão desse paradoxo é simples: assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional e se sustenta que a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca de ambos. Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos (TSEBELIS, 1998, p. 51).

O novo institucionalismo de escolha racional é apropriado para ser utilizado como parâmetro de diagnóstico das decisões em ambientes com regras normatizadas, claras, com ampla adesão do conjunto de atores pertencentes a determinado espaço propício às possibilidades de ganhos e recompensas (*payoffs*)⁸: “[...] Com efeito, algumas das mais bem-sucedidas aplicações do enfoque da escolha racional dizem respeito à instituições, normas e comportamentos do Congresso e da burocracia dos Estados Unidos” (TSEBELIS, 1998, p.46).

⁸ O ator racional atua orientado pelo **conjunto de recompensas (*payoffs*)** que pretende obter. Portanto, o *payoff* seria a retribuição que o ator recebe por ter atuado de determinada forma.

Não por acaso, as análises do neoinstitucionalismo de escolha racional encontrou terreno fértil nos estudos sobre o funcionamento do Congresso norte-americano, revelando que “[...] as estruturas organizacionais do Legislativo são compostas por mecanismos que garantem a cooperação, a estabilidade das escolhas coletivas, a minimização da incerteza e dos custos de transação, permitindo, assim, que os indivíduos maximizem suas preferências” (ARAÚJO, 2011, p. 126).

Os *payoffs* alcançados são o resultado da conexão entre as regras e movimentação estratégica. Considerando que regras institucionais “moldam” o comportamento dos atores, é preciso se ater ao fato de que tais regras “[...] não são estáticas, e sim resultado de preferências adotadas a partir de fluxos de renda esperados” (TSEBELIS, 1998, p.46).

Os estudos neoinstitucionalistas acrescentam um novo dado na construção de suas hipóteses: a escolha social, isto é, coletiva, está atrelada às instituições. “As instituições têm papel autônomo, próprio. Não apenas ‘induzem’ ao equilíbrio, como também influenciam diretamente na determinação do resultado político substantivo” (LIMONGI, 1994, p. 7).

Enfim, o que a literatura sugere é que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Em última análise, esses constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento (LIMONGI, 1994, p. 8). Nesse sentido, o desenvolvimento do novo institucionalismo de escolha racional trouxe vários parâmetros de análise passíveis de “[...] tornar inteligíveis as decisões legislativas e compreender melhor as dinâmicas decisórias que as engendram” (PILIATTI, 2006, p. 28).

Os regimentos internos das casas legislativas, bem como as regras constitucionais e infraconstitucionais, ou seja, as “regras formais do jogo”, destacam-se no estabelecimento de variáveis estruturais e procedimentais que condicionam a participação dos parlamentares no processo legislativo. Os regimentos internos, ao estabelecerem, por exemplo, o modo de funcionamento interno do poder legislativo,

como são criadas e quais são as comissões, como são eleitos os líderes, entre outros aspectos, definem o processo decisório, bem como a distribuição de poderes e atribuições entre os representantes.

As regras estabelecidas nos regimentos das arenas parlamentares – por exemplo, o papel das lideranças partidárias nos trabalhos legislativos – são normas que estruturam os trabalhos legislativos e condicionam o resultado do jogo político e da produção legislativa. A importância do estudo dos regimentos internos das arenas parlamentares encontra respaldo e sentido nas análises do novo institucionalismo à medida que esse movimento avalia como as regras estruturam os trabalhos e condicionam a produção. Vale ressaltar que as regras parlamentares são traçadas pelos regimentos internos de cada casa legislativa.

2.1 O Enfoque da Escolha Racional

A teoria da escolha racional é instrumento de análise das ações coletivas. O comportamento individual é racional, autônomo e dotado de propósito, e a ação humana, é, portanto, orientada pela *intencionalidade* e pela *racionalidade*, que são pressupostos fundamentais da teoria da escolha racional (ARAÚJO, 2011).

No momento da ação, a existência de alternativas implica uma escolha, ou seja, o abandono de uma ou algumas alternativas em detrimento da preferida. Indivíduos racionais buscam recompensas e evitam perdas. Assim, buscam os melhores caminhos para alcançarem os fins pretendidos. Nessa esteira, indivíduos devem ser analisados considerando os objetivos que pretendem atingir, sendo racionais aqueles atores capazes de ajustar de forma adequada os meios disponíveis aos fins por eles almejados (ARAÚJO, 2011).

Portanto, os indivíduos racionais, na tentativa de maximizar o próprio bem-estar, atuam no interior de um conjunto de regras sociais, formais e informais, que estabelecem parâmetros para a ação individual. A teoria da escolha racional “[...] afirma que, dentro desse contexto institucional geral, o indivíduo é capaz de estabelecer uma associação ótima entre os meios disponíveis conhecidos e os fins colimados” (ARAÚJO, 2011, p. 104).

Grosso modo, um jogador, ao participar de determinado jogo (estabelecido por regras), deve se comportar de acordo com as regras pré-estabelecidas para sua movimentação no jogo. O mesmo funciona com os jogos políticos. Do jogador (ator político) é exigida uma adequação comportamental às regras.

O enfoque da escolha racional trouxe mais clareza teórica em relação a outras teorias, à medida que os estudos têm sido dispostos em torno de instituições concretas, identificáveis. Além disso, a capacidade de realização de testes empíricos mais rigorosos (com a consequente sofisticação metodológica não empregada em outras teorias até então utilizadas na Ciência Política) garante mais consistência científica para os estudos da escolha racional (TSEBELIS, 1998).

2.2 Jogos ocultos, múltiplas arenas, projeto institucional e estabilidade das decisões coletivas

Enfatizou-se que os atores, como seres racionais, sendo a racionalidade aqui entendida como “uma correspondência ótima entre fins e meios” (TSEBELIS, 1998, p 33), buscam a realização de seu objetivo, procurando fazer escolhas ótimas.

Entretanto, Tsbelis (1998) destaca a complexidade analítica que envolve a identificação das relações entre meios e fins e, assim, a complexidade de interpretação do comportamento racional. O autor lembra que uma das razões de existir das escolhas aparentemente subótimas (as que não são as melhores) está no fato de que podemos estar atentos ao jogo executado em somente uma arena, enquanto o jogo ocorre em múltiplas arenas. Exemplificando: o jogador pode estar envolvido simultaneamente em dois jogos distintos: um na arena parlamentar; outro na intrapartidária do partido ao qual o jogador pertence. Uma jogada que, aparentemente, não é ótima aos olhos do observador da arena parlamentar (Arena 1), pode ser considerada ótima quando observadas também as consequências da jogada na Arena 2 (estratégias interpartidárias). Nestes termos, uma visão ampla do jogo revelaria uma espécie de “estratégia ótima global” nas palavras de Tsebelis (1998, p.20).

É necessário, portanto, analisar a rede de jogos em que os atores estão envolvidos, no intuito de compreender seu comportamento. Em muitos casos, a escolha é apenas *aparentemente* subótima, visto que o comportamento racional é um comportamento otimizador e considera os efeitos globais da ação (TSEBELIS, 1998).

Situações de escolhas aparentemente subótimas podem ser nada mais que situações de discordância entre o ator e o observador dos jogos. Caso a informação do observador seja adequada e, mesmo assim, a escolha de um ator pareça-lhe subótima, pode haver incompletude da perspectiva do observador. O observador centra sua atenção em apenas um jogo, sendo que o ator está envolvido em uma rede de jogos, denominada por Tsebelis (1998) de *jogos ocultos*.

Quando o ator está envolvido em jogos de diversas arenas, mas o observador centra sua atenção na arena principal, podemos dizer que “[...] esse caso de *jogos ocultos* são os jogos em *múltiplas arenas*” (TSEBELIS, 1998, p.23).

Para Tsebelis,

A contribuição substancial desse exame dos jogos em *múltiplas arenas* é que ele apresenta uma maneira sistemática de levar em conta os fatores contextuais (a situação em outras arenas). Tais fatores contextuais influenciam os *payoffs* dos atores numa arena, levando à escolha de estratégias diferentes. Assim, os resultados do jogo são diferentes quando se levam em conta os fatores contextuais [...] os fatores contextuais determinam as variações dos *payoffs* e são refletidos por eles. O *payoff* do jogo da arena principal varia de acordo com a situação prevalecente nos últimos jogos, e os atores maximizam a sua ação quando levam em conta esses *payoffs* variáveis (TSEBELIS, 1998, p.24/25)”.

Tsebelis (1998) formula também a ideia de outro jogo: o *projeto institucional*. Quando o ator procura aumentar as opções disponíveis para sua jogada, ele pode modificar as regras do jogo que definem as opções de que cada jogador dispõe. Aqui, o observador acaba por não atentar para o fato de que o ator está envolvido não apenas num jogo da arena principal, mas também num “jogo sobre as regras do jogo” (TSEBELIS, 1998, p.23). “[...] O jogo na arena principal está inserido num jogo maior quando as próprias regras do jogo são variáveis; nesse jogo, o conjunto de

opções disponíveis é consideravelmente maior do que no jogo original” (TSEBELIS, 1998, p.23).

Em síntese, para Tsebelis:

Um ator racional procura aumentar o número de alternativas, ampliando desse modo o seu espaço estratégico. Em vez de limitar-se a uma escolha entre estratégias disponíveis, ele redefine as regras de todo o jogo, escolhendo entre uma gama maior de opções. Desta maneira, as mudanças institucionais podem ser explicadas como planejamento consciente pelos atores envolvidos. No caso do *projeto institucional*, a discordância entre ator e observador deriva do fato de que o observador não antecipa a inovação política efetuada pelo ator. Tivesse o observador sabido que existiam opções adicionais, ele teria concordado em que uma das novas opções era ótima. Desse modo, o *projeto institucional* fornece uma maneira sistemática de pensar a respeito das instituições políticas. As instituições não são consideradas somente como coerções herdadas, mas possíveis objetos da atividade humana (TSEBELIS, 1998, p. 24).

Assim, escolhas aparentemente subótimas, feitas por atores adequadamente informados, seriam explicadas por um dos tipos de jogos ocultos, ou de múltiplas arenas ou o projeto institucional (TSEBELIS, 1998). Considerando o enfoque de escolha racional e “[...] admitindo que haja informação adequada, o conceito de jogos ocultos é a única explicação para a escolha de estratégias aparentemente subótimas” (TSEBELIS, 1998, p.25).

3 As três formas de organização parlamentar segundo o novo institucionalismo de escolha racional

A análise da produção e da organização legislativa nos EUA desenvolveu-se especialmente com base em três modelos teóricos distintos: o modelo partidário (McCubbins e Cox, 1993), o distributivista (Shepsle & Weingast, 1995) e o informacional (Khreibel, 1991). Tais modelos de organização parlamentar têm consequências distintas na análise da dinâmica parlamentar, bem como na interpretação do resultado do jogo político (CARVALHO, 2003).

Os estudos da organização legislativa, conforme mencionado em tópico anterior do texto, partem do pressuposto da construção da ação coletiva, o chamado dilema da ação coletiva: como indivíduos racionais e autointeressados constroem verdadeiros

“contratos” em prol do bem comum? Como atores políticos chegam a uma decisão coletiva em um ambiente de tantas preferências individuais como uma arena legislativa?

O pressuposto inicial das análises dos modelos de organização legislativa é o de que os parlamentares são indivíduos racionais e têm objetivos a serem atingidos, sendo a (re)eleição o objetivo mais importante. Assim, a arena política deve ser tomada como uma arena de jogo tanto de ganho como de perda.

Um ponto de convergência entre os três modelos analíticos refere-se à questão da instabilidade das decisões e o quanto as instituições políticas podem assegurar essa estabilidade, possibilitando decisões coletivas estáveis. O ponto de divergência está na análise da natureza dos interesses atingidos por meio das decisões coletivas: se é de cunho mais particularista (*pork barrel*) ou mais coletivo (*informação*) (NASCIMENTO, 2010).

Em todos os modelos, considera-se que o modo de organização do legislativo é essencial para as oportunidades geradas em seu interior. Tais oportunidades dependem da forma como se estrutura a divisão do trabalho nas instâncias internas do legislativo – como as comissões, por exemplo – e o modo como ocorre o recrutamento para elas (MÜLLER, 2009, p. 118).

Entende-se que os modelos refletem um processo de racionalização das atividades parlamentares. Ao organizar o procedimentos para a elaboração de leis com base num sistema de comissões, os trabalhos legislativos tornaram-se mais funcionais, à medida que a concentração das tarefas em um único órgão tornava o processo lento e superficial (LEMOS, 2006). As comissões, considerando a interação face a face dos membros parlamentares, permitem empregar, para além do voto, outros métodos de tomada de decisão, como a negociação e a deliberação (MENDES DA ROCHA; BARBOSA, 2008).

Resumidamente, as três perspectivas analíticas diferenciadas “[...] possuem ‘núcleos’ explicativos próprios e autores centrais. A diferença entre os modelos,

grosso modo, é o grau de autonomia com que os membros parlamentares atuam nas comissões” (MÜLLER, 2009, p. 116).

3.1 Modelo distributivista

O modelo distributivista propõe a prática de políticas paroquialistas, com a consequente alocação de verbas governamentais para as bases, como garantia de bons dividendos eleitorais visando à reeleição dos parlamentares.

A aplicação do modelo distributivista na análise do processo legislativo antevê a negociação em torno da alocação de benefícios políticos para as bases eleitorais dos parlamentares (Shepsle & Weingast, 1995). Atores políticos têm preferências distintas, tornando possível a construção de um “mercado de votos”: parlamentares fazem concessões, em matérias menos relevantes para sua *constituency*, esperando que outros façam o mesmo com relação aos temas de importância para os eleitores que representam, numa espécie de troca de apoio na forma de votos (numa espécie de formação de “contrato”), o que a literatura chama de *logroll* (MENDES DA ROCHA; BARBOSA, 2008).

Considerando a ideia de conexão eleitoral, se o parlamentar não adere à possibilidade de alocar recursos para sua base, ele não conseguirá, possivelmente, reeleger-se. Sendo assim, a atuação dentro dos moldes clientelistas acaba sendo quase uma obrigação, uma forma de o ator político sobreviver na arena parlamentar.

Comissões visam à divisão interna do trabalho legislativo, por meio do qual o plenário (grupo) transpõe tarefas (divididas por matérias) a subgrupos: as comissões parlamentares. Na versão distributivista, “[...] as comissões estruturam e permitem a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas”. Duas características do sistema de comissões são essenciais no desempenho desse papel: “[...] o processo através do qual os congressistas são distribuídos pelas diferentes comissões e os poderes legislativos a elas garantidos” (LIMONGI, 1994, p.9).

O mecanismo de distribuição dos membros de uma casa legislativa nas diferentes comissões é fundamental na determinação dos resultados dos trabalhos legislativos. Para a versão distributivista, os interesses pessoais dos parlamentares são decisivos em sua alocação nas comissões, uma vez que congressistas irão procurar ocupar comissões com que se identificam e que possam buscar recursos para suas bases. Exemplificando: se a base eleitoral de determinado parlamentar é eminentemente rural, a participação deste na comissão de agricultura propiciaria importantes dividendos eleitorais. Portanto, seria a mais indicada.

No que se refere aos poderes conferidos às comissões, cabe ressaltar que, no Congresso dos Estados Unidos, é de atribuição das comissões a apreciação em primeira instância de toda e qualquer matéria que recaia sobre sua jurisdição. Comissões podem decidir a sorte da maioria das matérias, pois têm a capacidade de selecionar, entre as várias proposições existentes, quais devem ser enviadas a plenário após serem objeto de estudos e aperfeiçoamento (LIMONGI, 1994).

Para que as comissões permitam ganhos de troca, elas precisam ter direitos parlamentares especiais. É por essa lógica que o plenário, por exemplo, cede poderes às comissões, no intuito de que a vontade das comissões seja ratificada pelo plenário. A limitação da capacidade do plenário em emendar matérias aprovadas nas comissões implica não somente a prevalência das preferências das comissões sobre as do plenário: “[...] mais do que isto, garante a própria estabilidade do pacote distributivista arrumado no interior da comissão” (LIMONGI, 1994, p.13).

O modelo distributivista tem uma estreita relação com o imperativo da conexão eleitoral, uma vez que “[...] a centralidade da dimensão geográfica do voto e seu impacto sobre a natureza das políticas implementadas” acarreta a alocação de benefícios para os distritos ou bases dos parlamentares, visando à conquista de eleitores ou à manutenção do apoio das bases eleitorais (CARVALHO, 2003, p. 20). A lógica de funcionamento do parlamento e, conseqüentemente, da produção legislativa, nessa perspectiva, só pode ser compreendida, portanto, considerando a visualização da conexão eleitoral.

Se o modelo distributivista de análise parlamentar estaduniense tiver validade para a análise do Legislativo brasileiro, pode-se esperar que, no Brasil, o comportamento parlamentar se direcionará à proposição e à aprovação prioritariamente de leis com custos difusos e benefícios concentrados (alocação de recursos para bases), visando à reeleição. Este é um dos pontos que serão considerados na análise de dados sobre a produção legislativa analisados no capítulo III, para se avaliar até que ponto a produção dos deputados estaduais do Espírito Santo respondem ao modelo distributivista.

3.2 Modelo Partidário

A linha partidária atribui aos partidos o papel de arbitrar, por intermédio de seus líderes, os conflitos coletivos (Cox e McCubbins, 1993). O pressuposto inicial foi revisar as vertentes informacional e distributivista para avaliar a atuação dos partidos na arena parlamentar, na produção legislativa, atuação esta subestimada pelas vertentes informacional e distributivista. No modelo partidário, as comissões também ocupam papéis centrais, mas apenas como meio pelo qual os partidos políticos, especialmente o majoritário, exercem controle sobre a agenda de trabalhos legislativos, aprovando, assim, políticas de sua preferência (MENDES DA ROCHA, 2010).

Em sua primeira análise, Cox e McCubbins partiram da necessidade de reinterpretar as evidências tradicionalmente analisadas para provar a fraqueza dos partidos norte-americanos (LIMONGI, 1994).

Cox e McCubbins (1993), considerando as transformações estabelecidas no cenário político do Congresso norte-americano no século XX, passaram a identificar a importância dos partidos na arena parlamentar. O papel exercido pelo partido majoritário, pelos líderes partidários e pelo presidente do Congresso (*Speaker*) fez Cox e McCubbins perceberem a real importância do partido na arena parlamentar, com vistas a seus poderes regimentais (institucionais) para interferir na produção de leis.

Os autores não negam o argumento de que as comissões são arenas que propiciam a realização de interesses partidários. Porém, defendem que, à medida que controlam o acesso às comissões e seu funcionamento interno, as lideranças partidárias se tornam os atores centrais do processo, assumindo um papel primordial na elaboração da agenda parlamentar em favor dos interesses do partido (MENDES DA ROCHA, 2008). Assim, Cox e McCubbins (1993) passaram a interpretar as comissões como uma arena do governo partidário. A leitura por eles proposta é a de que os partidos agem por intermédio das comissões.

Outra questão de destaque para Cox e McCubbins (1993) é esta: eles revisitam as análises de votações nominais (uma vez que é uma forma de verificar a coesão partidária), no intuito de verificar se a importância do partido está ou não em declínio. Neste ponto, os autores fazem a distinção dos tipos de votação de partidos: as votações que envolvem temas no interior da agenda partidária e aquelas que se referem a temas de fora dessa agenda: “[...] A inclusão de uma votação na agenda partidária depende da atuação das lideranças partidárias. Uma votação deve ser tomada como relevante para medir a unidade partidária quando suas lideranças, de alguma forma, se envolvem e atuam no sentido de influenciar o resultado” (LIMONGI, 1994, p.27).

Cox e McCubbins (1993) assumem como indicadores do envolvimento com o partido os percentuais de votos dos parlamentares conforme orientação de seus líderes. Se um percentual elevado de parlamentares de um mesmo partido votam na direção indicada pelo líder, o voto será considerado parte da agenda partidária. Os autores realizaram testes empíricos no intuito de confirmar, ou não, o pressuposto partidário do Congresso americano. Assim, concluíram que há coesão partidária indicando que os partidos são importantes na dinâmica legislativa.

Os autores identificaram que os partidos detêm a capacidade de controlar a agenda decisória (determinar quanto e o que será objeto de decisão) por meio de seus líderes no interior da casa legislativa. É dessa característica que advém sua força. A liderança partidária garante a estabilidade em torno de uma agenda, explicando, em certa medida, a coesão que os partidos demonstram em sua atuação intraparlamentar.

Partidos políticos funcionam como mecanismos que têm recursos para a solução de dilemas da ação coletiva. Membros parlamentares não têm força quando atuam individualmente. Juntos, como partido, conseguem capturar ganhos potenciais. São os partidos – não as comissões, como se afirma no modelo informacional – os agentes capazes de aperfeiçoar o bem-estar dos legisladores, tornando-se, portanto, a variável explicativa central (NASCIMENTO, 2010).

Nascimento (2010) destaca que a ênfase analítica sobre os partidos não negligencia as racionalidades dos indivíduos nem os limites da ação coletiva. Ao ser concebida considerando a atuação dos líderes partidários, a ampliação dos ganhos dos parlamentares individuais indica a racionalidade da delegação de poder do plenário para os líderes partidários. Estes, por sua vez, irão coordenar a ação coletiva na arena parlamentar.

Desse ponto de vista, os líderes partidários seriam capazes de construir mecanismos de cooperação institucionais, como, por exemplo, [...] a autoridade das comissões, o processo de indicação para uma comissão, a produção e o planejamento dos produtos finais de uma comissão, o controle das deliberações sobre o plenário, entre outros”. O objetivo é garantir ganhos a todos membros do partido e, como via de consequência, garantir a estabilidade das decisões no ambiente em questão (NASCIMENTO, 2010, p.338). É o que sustenta a teoria escolha racional quando busca interpretar a racionalidade dos indivíduos que buscam assegurar o poder de atuação dos partidos (e dos líderes partidários) no parlamento.

Nascimento (2010), apropriando-se dos ensinamentos de Cox e McCubbins, informa que, para o modelo partidário, os partidos são tomados como coalizões processuais, que, em alguns momentos, atuam como ator unitário. Quanto mais homogêneo o partido, maior sua capacidade de ação coordenada. Seguindo essa linha de argumentação, Cox e MCCubbins (1993) inovaram criar o conceito de *cartel legislativo* para indicar como os partidos funcionam, tirando o poder de fazer leis do Congresso e repassando-o para os membros do partido. A força do cartel estaria no poder que seus membros têm de dominar, no âmbito do parlamento, a agenda de trabalhos.

Em suma, o modelo partidário busca compreender “[...] como funcionam os sistemas de delegação entre o partido, a burocracia e o executivo, como as leis interagem com a estrutura das comissões e como podem influenciar o processo legislativo e a produção de políticas públicas” (NASCIMENTO, 2010, p. 386). O pressuposto básico para o entendimento do modelo é exposto considerando a construção da racionalidade (teoria da escolha racional), que presume, nos indivíduos, a capacidade e o interesse de otimizar os resultados. Todavia, na versão partidária, o foco analítico se encontra nos partidos e na sua utilização para o alcance dos fins pretendidos (aperfeiçoamento dos jogos parlamentares em favor dos interesses partidários).

3.3 Modelo Informacional

O trabalho de Krehbiel (1991) é referência central nas análises informacionais. Krehbiel destaca, entre outros aspectos importantes, a incerteza das decisões, na medida em que parlamentares decidem, mas sem saber quais serão os resultados das políticas que aprovam. O pressuposto é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa. A informação e a especialização não são uniformemente distribuídas entre os atores do processo legislativo.

A assimetria de informações implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Indivíduos racionais, com suas preferências particulares, podem optar por não fazer públicas as informações de que dispõem” (LIMONGI, 1994, p.21).

Alguns membros têm mais conhecimento que outros sobre os efeitos de políticas em determinadas áreas. A *expertise* dos membros parlamentares passa a figurar como elemento primordial no exame da dinâmica do processo legislativo, juntamente com o sistema de comissões, à medida que as comissões são separadas por área de especialidades. Tais comissões constituem, assim, ambientes propensos à formação de atores especialistas, detentores de um maior volume de informações em determinados assuntos, no interior de uma comissão. As comissões são vistas como arenas para a formação de especialistas.

Especialistas (*experts*) são pessoas bem informadas sobre determinados assuntos, ou com amplo potencial para aprender algo sobre eles, à sua formação escolar e/ou

profissional e/ou sua experiência anterior em outros cargos (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

A eficiência e a organização de uma arena parlamentar - quando analisada pela capacidade informativa das comissões, que, em muito, é representada pela inclusão de especialistas que têm informação adequada acerca do tema a ser debatido - resulta de um pressuposto central do modelo de Khrebiel: “[...] a incerteza quanto ao resultado das políticas. A redução da incerteza se afigura como um bem coletivo a ser alcançado, por intermédio de artifícios institucionais que estimulem e recompensem a especialização” (CARVALHO, 2003, p. 39).

A informação influencia diretamente a qualidade da decisão: quanto maior a quantidade de informação para subsidiar o processo decisório, menor a incerteza e maiores as chances de uma proposição legislativa que seja adequada aos moldes democráticos. Note-se que, para o parlamento tomado como um todo, as comissões serão mais eficazes quando parlamentares tornarem públicas as informações. Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão política. Nas palavras de Fernando Limongi,

A assimetria de informações implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Instituições serão tanto mais eficientes quanto mais induzirem os portadores de informações a torná-las públicas, reduzindo, assim, a incerteza ou, o que é o mesmo dito de outra forma, garantir que decisões sejam tomadas com base no maior volume de informação disponível, assegurando, assim, que os ganhos advindos da maior especialização de seus membros sejam realizados. Em uma palavra: uma organização será dita eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização. Para a perspectiva informacional o sistema de comissões é o eixo estruturador da atividade legislativa (LIMONGI, 1994, p. 22).

Somando-se à presença de especialistas, o legislativo necessita da criação de outros estímulos para a especialização dos parlamentares como, por exemplo, a regra de antiguidade (*seniority*), praticada no Congresso dos Estados Unidos e “segundo a qual os presidentes das comissões são os membros mais antigos do partido majoritário. Essa norma desestimula a troca de comissões e é um incentivo à especialização dos legisladores” (MENDES DA ROCHA; BARBOSA, 2008, p 95).

A informação, vista como capital político importante a ser adquirido, influencia a redução da incerteza das jogadas do ator político, a coordenação da ação coletiva em uma arena parlamentar e amplia a qualidade das decisões democráticas, uma vez que, quanto mais bem informada uma decisão, mais qualificada ela tenderá a ser.

3.4 Modelo informacional e deliberação em ambientes parlamentares democráticos

A relação entre lei e vontade popular é pressuposto teórico, prático e moral da democracia representativa e fonte da legitimação do próprio estado de direito. Nos regimes liberais-democráticos, a vida dos cidadãos, assim como suas relações com os respectivos governantes, é regida por leis, elaboradas por representantes eleitos pela manifestação de vontade da maioria da sociedade.

A consolidação dos procedimentos democráticos é um processo em que os representantes mobilizam a sociedade e buscam moldar opiniões sobre quais seriam os melhores resultados e as melhores políticas. Não se trata de um processo unilateral, mas de uma espécie de intercâmbio em que os representantes também são influenciados por valores, identidades, opiniões, entre outros aspectos societários.

Assim, o debate (deliberação) é parte integrante do processo legislativo, que conduz ao refinamento do processo decisório e, conseqüentemente, influencia a qualidade da democracia. Aqui, a deliberação deve ser entendida, no contexto dos parlamentos, como “[...] um processo de argumentação em torno de políticas e resultados, pelo qual os legisladores podem formar e transformar as preferências uns dos outros e do público em geral” (MENDES DA ROCHA, 2010, p. 122).

Dos três modelos, o informacional é o que oferece recursos para se pensar a deliberação, haja vista o modelo distributivista e o partidário não focarem a análise da dimensão da deliberação no processo legislativo, e, sim, o papel da barganha e do voto.

O modelo informacional deve ser considerado no entendimento da dinâmica deliberativa da política parlamentar, visto que possibilita compreender como a informação, na forma de debate, incorpora-se ao processo decisório, além de como e quais são as condições favoráveis a uma deliberação informada. O resultado agregado da organização legislativa, segundo o modelo informacional, “[...] seria o fortalecimento do Poder Legislativo que se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas” (MENDES DA ROCHA, 2010, p.130).

Cabe ressaltar que o debate ao longo do processo decisório também pode ser utilizado como ferramenta estratégica de convencimento, movimentação e captação de recursos. Parlamentares podem utilizar a deliberação quando enxergam a possibilidade de sucesso de suas propostas, agregando notoriedade à sua causa com a mobilização do debate em torno dela.

A deliberação “[...] quase sempre esteve associada em maior ou menor grau ao governo representativo, e pode cumprir um importante papel no aperfeiçoamento da representação política” (MENDES DA ROCHA, 2010, p. 133). Considerando as contribuições das análises da versão informacional, tendo em vista seus pontos de conformidade com a ideia de deliberação, será possível tecer considerações acerca da qualidade das decisões na/da Assembleia do Espírito Santo, objeto do presente estudo.

4 O novo institucionalismo e os estudos legislativos no Brasil

Seguindo uma tendência iniciada por pesquisadores dos Estados Unidos, no Brasil, os estudos legislativos configuram uma subárea primordial da ciência política. O acúmulo de informações sobre o Congresso norte-americano, por meio do olhar atento de pesquisadores, forneceu subsídios para a construção de uma agenda brasileira de pesquisa voltada para o funcionamento do Legislativo como instituição: “Há debates consolidados, avanço na sofisticação metodológica da investigação empírica, desenvolvimento teórico e refutação de hipóteses, o debate, assim, atende [...] aos requisitos daquilo que Thomas Kuhn chama de “ciência normal”, de uma

pesquisa fundamentada em realizações científicas do passado” (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 17).

Embora a existência dessa área de estudo no Brasil seja, sem dúvida, uma importação dos estudos norte-americanos, estamos longe de ter assistido a um processo de assimilação ou incorporação acrítica de um modelo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 “[...] modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente seu funcionamento” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 82). Materializada a democracia e superado o debate sobre sua consolidação, os estudiosos voltaram seu olhar para o funcionamento do Poder Legislativo, bem como para sua relação com o Executivo.

O estudo do processo de redemocratização brasileira revelou um diagnóstico de inviabilidade, pelos teóricos, devido à combinação explosiva entre instituições políticas como o presidencialismo, um sistema partidário pouco institucionalizado, somado às características da legislação eleitoral pátria, que, entre outros institutos, previa o princípio proporcional e as listas abertas. Desta forma, a lógica do sistema institucional brasileiro tenderia a um sistema inoperante.

Ames (2001) observou que, devido ao formato de nossas instituições - multipartidarismo, presidencialismo, federalismo, sistema eleitoral de listas abertas, entre outras características - a combinação entre dispersão do poder e baixa efetividade de governo constituiriam a base de um sistema institucional que teria dificultado as reformas no período posterior à transição para a democracia. Do lado oposto, autores como Figueiredo e Limongi (1999), fundadores da área de estudo no Brasil, rebatem a ideia de ingovernabilidade (devido à combinação explosiva do presidencialismo com partidos pulverizados) com o argumento de que o Executivo tem inúmeros recursos institucionais - como a prerrogativa de urgência, as competências legislativas e o poder de editar medidas provisórias - que podem ser usados como instrumentos de controle da agenda por parte do executivo, viabilizando a governabilidade.

O certo é que a consolidação da democracia brasileira inspirou importantes pesquisas acerca do sistema político nacional. Consolidada a democracia, passou-se à necessidade de estudos voltados para o funcionamento da ordem democrática no país, do “lado de dentro do sistema”. O quadro institucional consolidado a partir da promulgação da Constituição de 1988 está, perceptivelmente, longe de ser o vislumbrado pelos especialistas do tema. A Carta Magna alterou, de forma significativa, as bases institucionais do sistema político nacional.

Entre outros aspectos, um ponto importante dessa mudança refere-se ao aumento dos poderes legislativos do presidente e a conseqüente preponderância legislativa do executivo. Outro ponto se dá considerando a ampliação, pelos regimentos internos das casas legislativas, dos recursos disponíveis aos líderes partidários para que comandem suas bancadas. O sistema institucional, que tendia a ser inoperante devido à combinações institucionais a princípio incompatíveis, ganha corpo e operacionalidade ao centralizar o processo decisório no executivo, bem como ao concentrar a articulação dos trabalhos nas mãos dos líderes partidários.

Percebe-se que “o padrão organizacional do legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 85), porque, no Brasil, os trabalhos legislativos são centralizados nas mãos dos partidos, e o executivo tem grande expressividade na arena legislativa com seus amplos poderes para legislar, o que não ocorre no congresso estadunidense. A separação dos poderes, no Brasil, deve ser tratada de forma diferenciada, assim como as instituições em foco nos estudos legislativos.

Uma comparação entre os legislativos brasileiro e norte-americano traz questões importantes a serem observadas, tais como: “variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 85). Em outros termos, nas análises do legislativo brasileiro, não se pode deixar de considerar os poderes do executivo para legislar. Quando essas variáveis não são analisadas, os dados tendem a ser deturpados. Dessa forma, a implicação teórica dos estudos do congresso norte-americano fica prejudicada quando aplicada ao congresso brasileiro

sem a devida adaptação, pois variáveis determinantes não são consideradas nas análises do caso americano (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Avanços e constatações à parte, há um terreno fértil a ser explorado. Há uma lacuna (que está sendo suprida) nos estudos dos legislativos na América Latina, que tem o Brasil como representante com o legislativo mais estudado, apesar de a área de estudo ser recente. Destaca-se a inovação iniciada por Figueiredo e Limongi (1994,1999,2009) e Santos (2003) no que se refere aos estudos legislativos no Brasil. Considerando a análise da Câmara dos Deputados, Figueiredo e Limongi (1998) constataram que os partidos, na arena parlamentar, funcionam com alto grau de disciplina de seus membros, que atuam conforme o posicionamento de seus líderes. Os autores mostraram também que o presidencialismo de coalizão e a formação de uma base governista possibilitam o funcionamento (governabilidade) de uma democracia que, antes, nas palavras de Ames (2000), estava fadada ao fracasso.

4.1 Padrões de organização legislativa no Brasil

4.1.1 Relação entre poderes: executivo e legislativo

No que se refere à interação executivo-legislativo, algumas constatações devem ser feitas. A primeira é que a interação é afetada diretamente pela capacidade legislativa do executivo. O desempenho legiferante do executivo incide sobre a preferência dos parlamentares, influenciando, assim, a estrutura de incentivos presidenciais e, assegurando sua capacidade de impor sua agenda unilateralmente. De acordo com Figueiredo e Limongi (1998, p.89), um “presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda dos trabalhos legislativos e, desta forma, induzir os parlamentares à cooperação”. Deve ser destacada, inclusive, a possibilidade de o executivo controlar o acesso aos postos de governo, como, por exemplo, as pastas ministeriais.

Cabe evidenciar as constatações posteriores de Figueiredo e Limongi (2009), questionando a tese da agenda dual (duas agendas independentes, uma do

executivo e outra do legislativo). Para os autores, não há exatamente uma agenda substantiva exógena do Poder Executivo, e, sim, uma agenda do Executivo com sua maioria parlamentar - com a conseqüente antecipação das preferências e coordenação entre os Poderes – em que o Executivo atende a demandas do legislativo em troca de apoio.

A capacidade de determinar a agenda consiste na capacidade de se determinar o que será proposto e quando será proposto. O controle da agenda permite a formação de maiorias e minimiza o problema da ação coletiva em plenário. Sobre este aspecto, Limongi e Figueiredo (1998) demonstram a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos e a disciplina partidária.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios parlamentares. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente [conforme orientação dos líderes partidários] (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 85)

Conforme argumentado, o executivo tem recursos, inclusive sanções, para impor uma disciplina em torno de suas votações, agregando, assim, apoio da coalisão. Este padrão decorre do cenário institucional consolidado pela Constituição de 1988, que conferiu uma gama de competências legislativas ao presidente.

Soma-se à competência legislativa constitucional do executivo a importância do “partidarismo” como a base para a eficiência do executivo em seu padrão de interação com o legislativo. A atuação dos líderes partidários na formação da coalisão - com o conseqüente oferecimento de cargos na administração, pastas ministeriais, entre outros - garante, com a formação da base governista, a aprovação das propostas do executivo e, assim, a capacidade governativa do sistema. Como os estudos de Figueiredo e Limongi (1994, 1999, 2006) mostram, o partido ganha centralidade na análise da arena legislativa, não somente com a atuação dos líderes partidários como detentores institucionais do poder de agenda no processo

legislativo, mas também como interlocutores da relação estabelecida entre executivo e legislativo no processo decisório.

4.1.2 Liderança do Executivo *versus* Liderança Partidária

O contexto partidário na arena parlamentar é bastante diferenciado do contexto da arena eleitoral. Na cena eleitoral, a atuação dos partidos é dispersa. Os partidos são pulverizados. Grande parte do recurso político utilizado na seara eleitoral cabe à atuação do ator político como ator individual (o parlamentar). No cenário parlamentar, a lógica se inverte e o referencial passa a ser o partido e não o parlamentar (há centralização partidária). Ou seja, no desenrolar do processo decisório, os partidos são, sim, unidades de referência.

Em seus estudos, Limongi e Figueiredo (1998) indicaram que não foram encontrados índices elevados de indisciplina partidária no Congresso Nacional, muito menos que o congresso funcionasse como um veto institucional, barrando as propostas do executivo. Além disso, esses autores destacam que, na organização dos trabalhos legislativos no Congresso, a forma utilizada na distribuição de direitos parlamentares é partidária. Os líderes - que são eleitos por suas bancadas para a defesa dos interesses dos seus representados - controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. A esse respeito, os autores afirmam:

A distribuição interna do poder em ambas as casas é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso do centro de poder no interior do Legislativo: a Mesa Diretora, cujos cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. A Presidência da Mesa cabe ao partido majoritário [...] Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p 91).

Importante destacar, no funcionamento da arena parlamentar, o reconhecimento formal do Colégio de Líderes pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, potencializando o papel dos líderes partidários. Estes detêm muitas atribuições, entre elas, o importante papel na definição da pauta dos trabalhos (que é feita em conjunto pela mesa Legislativa e pelos líderes), a prerrogativa de apresentação do

requerimento de urgência (que altera o ritmo da tramitação da matéria e limita a capacidade de 'emendamento'), a possibilidade de retirada das matérias das comissões para enviá-las diretamente ao plenário.

Contrariando parte da literatura sobre os partidos e o legislativo federal no Brasil, que apontam a tendência de uma indisciplina partidária, conclui-se que os partidos, no congresso brasileiro, comportam-se de forma disciplinada, atuando, inclusive, de forma coesa junto do executivo na estruturação dos trabalhos legislativos.

Vejamos: num sistema presidencialista, multipartidário, composto por três grandes poderes, entre outros aspectos, a melhor estratégia, teoricamente, seria que somente os parlamentares pertencentes ao partido do presidente cooperassem na consecução do programa de governo. Assim, governos presidencialistas multipartidários não poderiam contar com o apoio dos congressistas e tenderiam à paralisia, à ingerência. Contudo, Figueiredo e Limongi (1998), ao analisarem os dados obtidos no Congresso Nacional, enxergaram uma realidade diversa: encontraram disciplina partidária e, inclusive, uma estrutura exógena de incentivos à cooperação dos parlamentares na aprovação das propostas do executivo. Incentivos estes determinados, entre outros fatores, pela participação efetiva do partido - representado por seus membros - no governo, com a respectiva distribuição de cargos na administração pública direta e indireta.

Grosso modo, se o presidente tem uma base de apoio ampla, ele não terá dificuldades para governar; se ele controlar as cadeiras do congresso, não terá dificuldades de aprovar sua agenda.

Instituições são importantes. Os poderes legislativos do presidente, por exemplo, assim como a estruturação dos trabalhos legislativos, são variáveis que não podem deixar de ser analisadas. Desta forma, para melhor compreensão do funcionamento do poder legislativo no Brasil, é necessário o entendimento da importante atuação do executivo, bem como da centralidade dos partidos (Colégio de Líderes, coalisão) no processo decisório (INÁCIO; RENNÓ, 2009).

Considerações Finais

Buscou-se apresentar um referencial teórico, baseado nas premissas do novo institucionalismo acerca do legislativo, para subsidiar a análise que será feita adiante, em que são utilizados elementos analíticos e teóricos embasando a análise de dados empíricos referentes ao processo decisório na 16ª Legislatura da ALES.

Neste capítulo, pretendeu-se mostrar, com base na literatura especializada, que o desempenho de uma casa legislativa está atrelado à lógica do sistema político nos moldes definidos pelas instituições, pelas regras do “jogo político” que regulam a atuação dos representantes, em qualquer nível de governo.

Os estudos pioneiros de Figueiredo e Limongi identificaram as peculiaridades do Congresso brasileiro que, considerando uma estrutura política e eleitoral fragmentada - multipartidarismo, presidencialismo, sistema eleitoral proporcional de listas abertas, entre outros aspectos - criou mecanismos de retenção: coalizão partidária na arena parlamentar, forte atuação do executivo, grande competência legislativa do executivo e elementos de domínio da agenda decisória pelo citado poder. Os autores argumentaram que este arranjo no qual o executivo é central define toda a estrutura organizacional do sistema político brasileiro, criando, inclusive, uma sistemática política diferenciada das outras democracias recentes estudadas ao redor do mundo.

Cabe ressaltar, entre os traços apontados por Figueiredo e Limongi, a importância dos partidos brasileiros na arena parlamentar e, conseqüentemente, a atuação dos líderes partidários na determinação da agenda de trabalhos no Congresso e, portanto, na governabilidade do sistema. A atuação coesa entre os partidos da coalizão governista e o executivo federal possibilitam a estruturação dos trabalhos legislativos e a preponderância do governo na aprovação das propostas legislativas.

Com base no referencial teórico e analítico apresentado, o capítulo seguinte abordará as atribuições da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, suas competências legislativas, bem como as competências legislativas exclusivas do poder executivo estadual; a estrutura organizacional da casa, por meio da análise do

Regimento Interno e suas respectivas alterações; uma detalhada análise do panorama institucional da ALES. O objetivo é identificar os principais traços da organização interna da ALES durante a 16^a Legislatura.

A Assembleia capixaba, integrada à institucionalidade democrática brasileira, tem seu desempenho representativo condicionado pelas regras do jogo político. Isso significa que estudar a conformação dessas normas, bem como suas consequências sobre o comportamento parlamentar e a produção de leis, lançará luz sobre as bases institucionais da atuação dos deputados estaduais nos trabalhos da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

CAPÍTULO II

Organização Parlamentar na Assembleia Legislativa do Espírito Santo: considerações normativas

O capítulo anterior apresentou o novo institucionalismo e a influência deste movimento teórico nos estudos legislativos no Brasil. O segundo capítulo, por sua vez, tem o objetivo de investigar a organização interna da Assembleia Legislativa do Espírito Santo e, assim, expor os aspectos normativos contidos no seu Regimento Interno e na Constituição Estadual do Espírito Santo, capazes de influenciar a produção de leis na ALES.

Neste capítulo, na primeira seção, será traçado um panorama dos estudos legislativos nos estados. A tarefa será empreendida considerando as contribuições de Fabiano Santos (2001) e de Tomio e Ricci (2008). Na segunda seção, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo será individualizada no panorama institucional nacional. Nesse contexto, as constatações feitas por Mauro Petersem Domingues (2001) e André Ricardo Pereira (2001 e 2004) serão levantadas no intuito de traçar um perfil institucional da ALES na nova ordem constitucional. É importante lembrar que os autores estudaram a ALES em períodos anteriores ao visado nesta dissertação.

A terceira seção será responsável pela identificação da organização interna da ALES: os dispositivos formais contidos no Regimento Interno, são responsáveis pela estruturação dos trabalhos e que podem impactar no processo decisório. Nesta mesma seção, iremos identificar como se dá a divisão do poder decisório na ALES, quais os instrumentos que os parlamentares individualmente, as comissões ou os partidos têm para influenciar a definição do poder de agenda. Na quarta seção, serão identificados os atores que dominam o processo decisório na ALES, com base nos instrumentos formais contidos nas regras regimentais e constitucionais. Posteriormente, serão feitas as considerações finais.

1 O Poder Legislativo nos Estados

A simples constatação da enorme diversidade política, econômica e cultural da República Federativa do Brasil permite-nos contatar a possibilidade de contrastes institucionais entre os estados que compõem a federação, bem como as possíveis

diferenças e similaridades (padrões gerais) entre os sistemas políticos subnacionais e o federal.

Conforme já mencionado, a literatura existente é concentrada em nível nacional, particularmente nos estudos sobre a Câmara dos Deputados. No entanto, há uma produção científica crescente voltada para as análises dos legislativos estaduais que nos permite identificar tanto pontos de convergência como de divergência no que se refere aos legislativos subnacionais.

Fabiano Santos (2001), tendo em vista o pluralismo institucional típico de países democráticos, organizou um livro contendo algumas análises as sobre Assembleias estaduais brasileiras, com o escopo de desvendar as principais características das arenas parlamentares dos Estados. Santos (2001), em um esforço de organização, compilou diversas pesquisas, entre elas estudos relativos às Assembleias Legislativas dos Estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, no período pós-1988, ou seja, na nova ordem constitucional brasileira.

A expectativa geral que orienta a obra é a de que existem tanto particularidades quanto pontos comuns, isto é, princípios gerais, de organização e atuação dos legislativos subnacionais. Santos (2001), considerando esta constatação, apresenta estudos de diversos autores, tendo como ponto de partida os padrões de relação entre executivo e legislativo (parlamentos estaduais podem atuar em subserviência ao executivo ou ter mais independência), a organização interna e a produção legal dos parlamentos estaduais.

De forma bastante simplificada, serão enumeradas algumas considerações dispostas na obra referencial de Santos (2001), com o objetivo de verificar alguns padrões encontrados na federação brasileira. Ressalta-se, no entanto, que as considerações sobre a ALES, que são as de maior interesse neste trabalho, serão sistematizadas no tópico subsequente.

Passando às constatações de Santos (2001), o livro por ele organizado mostrou que, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a informação proporcionada por

uma assessoria técnica altamente qualificada, juntamente com os mecanismos institucionais de interação com a sociedade, possibilitou aprimoramento institucional, melhor desempenho funcional e, assim, uma atuação mais proativa da ALMG no processo legislativo, embora o Executivo mantivesse sua hegemonia. Já no Rio Grande do Sul, foi possível a identificação de diferentes padrões na atuação entre os poderes. No período analisado, a postura da Assembleia no que se refere à sua relação com o Poder Executivo dependeu da formação partidária, do grau de disciplina e coesão das bancadas parlamentares (SANTOS, 2001).

Na Assembleia Legislativa do Ceará, onde foi verificada uma hegemonia do Governador, ponderou-se que “[...] a capacidade do executivo de impor sua agenda e aprová-la dependeu, em boa medida, da configuração político-partidária da ALECE (SANTOS, 2001, p. 290)”.

Na Assembleia do Rio de Janeiro, Santos (2001) verificou um panorama diferenciado em relação aos demais parlamentos estaduais. A ALERJ, entre 1995 e 1998, atuou por meio de uma agenda própria, estabelecida pelos deputados estaduais. Destaca-se que a produção legal ali encontrada foi volumosa e relevante. Os temas preferidos dos deputados estaduais giraram em torno da segurança pública e das manifestações de associativismo no Rio de Janeiro. Este cenário, para Santos (2001, p. 186), se deu devido a três fatores relevantes: “[...] a alta competitividade eleitoral do estado, uma agenda urgente do Executivo e a extrema descentralização dos trabalhos legislativos no âmbito da Assembleia”.

Com relação à Assembleia Legislativa de São Paulo, identificou-se um padrão muito parecido com o encontrado no Espírito Santo, uma vez que “[...] os representantes paulistas abdicam de exercer as prerrogativas da assembleia por conta de objetivos políticos estranhos aos destinos deste órgão como poder autônomo (SANTOS, 2001, p. 290).”

André Pereira (2001) pesquisou as assembleias dos Estados do Espírito Santo, Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Para esse autor, o pressuposto básico estipulado nas análises dos legislativos nacionais, o de que não há como tecer considerações acerca da produção legislativa sem considerar a relação entre

os Poderes Executivo e Legislativo, é plenamente aplicável nos estudos dos legislativos subnacionais. Os governadores, além de deterem as “grandes” competências constitucionais para legislar, entre elas as competências orçamentárias, também têm recursos para determinar a agenda dos trabalhos na arena parlamentar. Inclusive, Pereira (2001) considera a relação entre Executivo e Legislativo como tema central para o desvendamento da atuação da ALES no período compreendido entre 1995 e 2002.

Não obstante as referências citadas, os estudos dos legislativos subnacionais constituem área ainda recente na ciência política contemporânea, mas em expansão. Tomio e Ricci (2008), após as análises iniciais de Santos (2001), empreenderam importantes análises e acrescentam um dado importante no que tange aos estudos dos legislativos estaduais: a conexão eleitoral como fator de influência no processo decisório subnacional. O estudo por eles proposto trouxe a possibilidade de aplicação da hipótese da conexão eleitoral (e o teste empírico desta mesma hipótese, já testada no nível federal) nos legislativos estaduais brasileiros. A pesquisa desenvolveu-se considerando a análise dos projetos de leis propostos entre 1999 e 2002, nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Os dados encontrados por Tomio e Ricci (2008), mesmo não permitindo a formulação de uma hipótese conclusiva no que se refere à possibilidade de aplicação da versão distributivista nos estados pesquisados, indicam que há uma divergência entre os padrões dos estados estudados.

Quando passamos ao estudo da relação entre as casas legislativas subnacionais e o Congresso Nacional, muitas comparações também podem ser feitas. No Congresso Nacional, o Executivo domina a agenda e, conseqüentemente, a produção legislativa (Vide Figueiredo e Limongi, 1994, 1998, 2009; Santos, 2003). Nos legislativos estaduais, esse padrão também é identificado. Todavia, os estudos mostraram que algumas assembleias estaduais conseguiram impor uma atuação mais independente da atuação Executivo. Mesmo no livro de Santos (2001), que, em geral, apontou para a hegemonia inquestionável do Executivo, mostrou-se que, em quatro dos seis estados analisados, a produção legal do legislativo é expressiva. Tomio e Ricci (2008), que analisaram os Legislativos subnacionais no período compreendido entre

1999 e 2002, também identificaram padrões diferenciados na atuação dos legislativos subnacionais.

Enfim, em rápida síntese, o Executivo, regra geral, tende a dominar o processo decisório. Contudo, os custos dessa vitória, dependendo do estado analisado, são diferentes. Em São Paulo, Ceará e Espírito Santo, foi encontrada maior subserviência às demandas do Executivo; no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, foi identificada maior independência do parlamento; na Assembleia do Rio Grande do Sul, a forte atuação partidária influenciou o domínio do legislativo sobre a agenda dos trabalhos (PEREIRA, 2001). Nas palavras de Santos (2001, p. 291), “[...] tais combinações acabam gerando um interessante mosaico institucional a que chamamos de sistemas políticos estaduais”.

2 O Poder Legislativo capixaba

Ao longo da história capixaba, a resolução dos problemas de coordenação da ação coletiva sempre esteve atrelada à construção de uma rede informal de apoio, numa espécie de sistema de “trocas de apoio político”. Para André Pereira (2004), o sucesso eleitoral no Espírito Santo, ao longo da história, não esteve atrelado à construção maciça de ideologias ou conceitos políticos ideologicamente arraigados e predominantes em determinada época ou contexto, mas, sim, à articulação entre as lideranças políticas locais.

Considerando constatações de Marta Zorzal e Silva, citada por Pereira (2004), e as análises de Pereira (2004), que elaborou algumas considerações acerca do sistema partidário do Espírito Santo entre 46/64, 64/82 e o atual, é possível identificar que, qualquer que seja o arranjo institucional analisado, “[...] a organização do sistema partidário [no estado] dificilmente se dá em termos de polarização ideológica” (PEREIRA, 2004, p.101). Um sistema partidário fragmentado tornou-se marca do sistema político do Espírito Santo. Toda essa dispersão “[...] não gerou elites políticas capazes de conquistar a hegemonia. Assim, a estabilidade institucional dependeria da capacidade de articulação das lideranças locais” (PEREIRA, 2004, p. 102).

Para Pereira (2004), no período 46/64 o PSD (Partido Social Democrático), foi o partido que se destacou por meio da articulação com as lideranças locais e conseguiu algum êxito no que tange à estabilidade institucional. No Espírito Santo, o PSD foi organizado por Jones dos Santos Neves (PEREIRA, 2004). Acrescentando:

Várias legendas se organizaram e disputaram eleições no estado em 1945. A União Democrática Nacional (UDN) não conseguiu aglutinar as oposições anti-varguistas que, de qualquer maneira, não foram muito intensas, principalmente devido à forma como o PSD foi montado. Permaneceu como segundo partido, mas bem abaixo do PSD. O PRP teve boa penetração nas áreas de colonização alemã e italiana. Justamente por isso alcançou logo um crescimento limitado. [...] Das cinco eleições do período, PSD conquistou o governo do estado três vezes, em 1947, com Carlos Lindenberg, em 1950, com Jones dos Santos Neves, e em 1958, com o mesmo Lindenberg. Em 1954 e 1962, o vencedor foi Francisco Lacerda de Aguiar. Nas duas ocasiões ele foi apoiado pelo conjunto das oposições ao PSD, em momentos nos quais este partido se encontrava dividido internamente. Assim, é possível dizer que o sistema partidário do Espírito Santo, na época, estava nucleado em torno do PSD. Este partido foi o que mais bem conseguiu articular os interesses das lideranças de municípios do interior, o que, aliás todos tentavam fazer em maior ou menor medida (PEREIRA, 2004, p.102/103).

Com o bipartidarismo imposto pela ditadura, a maioria dos membros do PSD migraram para a ARENA (Aliança Renovadora Nacional). O MDB, em contrapartida, estava esvaziado, mesmo com a existência das sublegendas, momento em que se destaca a figura de Max Mauro no cenário político. Em 1974, a ARENA elege Elcio Álvares e, posteriormente, Eurico Rezende (PEREIRA, 2004).

Em 1982, cisões internas no PDS enfraqueceram o partido e possibilitaram a insurgência e a vitória da figura carismática de Gerson Camata, integrante do PMDB capixaba. Logo após, o PSD cindiu-se, e Elcio Álvares migrou para o PFL (Partido da Frente Liberal). Neste mesmo período, Vitor Buaiz surge e ganha notoriedade como representante do Partido dos Trabalhadores. Posteriormente, Max Mauro, do PMDB, consegue garantir sua candidatura, mesmo com a oposição interna de Camata. A disputa entre Max Mauro e Camata cresceu, impondo um rompimento: “Mauro, de início, ficou sem partido, indo depois para o PDT, do qual saiu seu candidato à sucessão de 1990, o secretário de planejamento Albuíno Azeredo, que articulou apoios diretamente com os prefeitos”. A cisão interna no PMDB não permitiu espaço para uma oposição consolidada, e, sim, partidos opositores

dispersos na arena eleitoral (PEREIRA, 2004, p.105). Para Pereira (2004, p.106): “[...] o resultado concreto da eleição de 1990 para o formato do sistema partidário foi o desaparecimento de um partido dominante em favor de uma alta fragmentação partidária e ideológica”.

Nas palavras de Oliveira e Pereira (2008, p. 28), após 1988, o PMDB do ES necessitava de um elemento que o mantivesse unido, como o fora a bandeira da redemocratização. Como esse elemento não veio “a calhar”, ocorreu uma “[...] série de dissidências no partido e a uma fragmentação partidária e ideológica no cenário político capixaba”. Desta forma, “[...] no novo cenário que se inaugurava no início dos anos 1990, saiu de cena o partido até então dominante e, com isso, se instaurou uma grande fragmentação partidária”, que, inclusive, perdura até hoje nos quadros da ALES.

Atrelada à atuação do PMDB e “correndo por fora”, expressão cunhada por Oliveira e Pereira (2008, p. 28), estava o PT que, em 1985, “[...] conseguiu uma boa posição entre os eleitores, levando Vitor Buaz ao segundo lugar na eleição da capital capixaba, já marcando uma boa aceitação na classe média”. Cabe ressaltar que, para Pereira (2004), apesar da ascensão do PT ao governo estadual em 1994, uma das grandes características da política capixaba permanece sendo seu caráter oligárquico: “Na prática, a estratégia mais bem sucedida para a conquista do Executivo estadual, ao longo do tempo, se baseou na incorporação e na articulação de lideranças locais” (PEREIRA, 2004, p. 102).

Voltando ao objetivo central deste capítulo, que é o de analisar a organização interna da ALES por meio dos aspectos normativos contidos no Regimento Interno e na Constituição Estadual, convém traçar o panorama institucional encontrado na ALES no período pós-1988. Somente considerando constatações mais incisivas, já realizadas por estudiosos de nosso estado, será possível analisar a atual estrutura institucional da ALES, verificar possíveis (in) evoluções e modificações, inclusive as trazidas pela reestruturação do Regimento Interno da ALES em 2009, entre outras alterações relevantes ocorridas na política do Espírito Santo.

A ALES, conforme mencionado anteriormente, foi universo de pesquisa dos estudos desenvolvidos por André Ricardo Pereira (2001, 2004) e Mauro Petersem Domingues (2001). A 13ª e a 14ª Legislatura foram detidamente analisadas pelos pesquisadores e constituem a base dos comentários que se seguem. As análises estão dispostas da seguinte forma: estudos de Mauro Petersem Domingues e de André Pereira acerca da 13ª Legislatura, ou seja, sobre a atuação da ALES durante o governo de Vitor Buaiz e, posteriormente, os estudos de André Pereira sobre a 14ª Legislatura, período do governo de José Ignácio Ferreira. Embora cada estudo tenha suas peculiaridades no que tange ao recorte temporal e ao recorte temático, além de algumas divergências nas conclusões, os autores apontam para um consenso no que diz respeito à existência de uma subserviência da Assembleia às demandas do Executivo.

Mauro Petersem Domingues (2001), ao pesquisar a ALES durante a 13ª Legislatura, verificou o domínio do Executivo na produção legal. Na época, o Legislativo aprovou quase que automaticamente as propostas do Executivo, não havendo discussão sobre as matérias. Os deputados concederam apoio incondicional às propostas do Executivo em troca de verbas orçamentárias ou postos na Administração Pública, inexistindo espaço para a oposição (DOMINGUES, 2001).

No plano federal, os estudos nos mostram que o Executivo detém o poder de determinar a agenda, porque, entre outras competências, tem ampla iniciativa de leis, inclusive a de propor o orçamento (Vide Figueiredo; Limongi, 1994;1998. 2009; Santos, 2006). Conforme Domingues (2001), no que tange às constatações realizadas sobre ALES durante a 13ª Legislatura, para além de o Executivo dominar a agenda por meio de prerrogativas constitucionais, a questão identificada se refere ao fato de o Legislativo não ter capacidade de se articular por si mesmo, organizar sua própria agenda e, assim, ser mais proativo frente às necessidades do Estado. Considerados individualmente, os deputados capixabas não fizeram uso de suas competências e atribuições constitucionais e regimentais. Além do mais, o Executivo estadual, além de predominar na produção legal capixaba, também deteve amplo controle sobre os membros do legislativo e fez forte uso político desse controle (DOMINGUES, 2001).

Domingues (2001) nos trouxe a informação de que o sistema partidário da 13ª Legislatura foi dominado pela fragmentação. As eleições não deram a nenhum partido uma posição de superioridade em relação aos demais. Complementarmente, Pereira (2004, p.136) indica que, “[...] no caso da ALES, não se pode falar em lideranças de bancadas partidárias como agentes decisivos. Assim, o controle da agenda resultou, na maioria das vezes, da articulação entre Mesa (Presidente), presidentes de comissões/ e os relatores”.

O Colégio de Líderes, por sua vez, não conseguiu, durante a 13ª Legislatura, afirmar-se perante a Mesa Diretora ou o presidente da Casa, pois não tinha grande “peso” no processo decisório da ALES. Nas palavras de Domingues,

A capacidade decisória na Ales concentra-se, de fato, na Mesa Diretora e, nesta, na figura do presidente. Entre outras atribuições compete ao presidente da Assembleia: abrir, presidir e suspender as sessões; elaborar a ordem do dia das sessões extraordinárias e organizar a da sessão ordinária; submeter as proposições à discussão e votação; proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias; e assegurar os meios e condições necessários ao pleno funcionamento das comissões. No entanto, não representando uma base partidária forte nem baseando-se em um acordo construído a partir do Colégio de Líderes, a liderança exercida pelo presidente da Assembleia tende a ser mais burocrática e corporativa que propriamente política. Como tal, mostra-se incapaz de servir de instrumento para que a Casa desenvolva preferências políticas próprias, alternativas à do Executivo (DOMINGUES, 2001, p. 93) (sem itálicos no original).

Diferentemente do que afirma Domingues (2001), Pereira (2004, p. 232) concluiu que, durante a 13ª e 14ª Legislaturas, “[...] a estratégia dominante para modificar ou não os projetos implica na (sic) coordenação entre o Presidente da Casa, os presidentes das comissões importantes e os relatores”. A atuação do presidente da Casa mostrou-se determinante na composição da pauta. Para Pereira (2004, p. 233), “[...] o jogo capixaba é controlado pelas lideranças internas, associadas à dinâmica situação/independentes/oposição”.

Na 13ª Legislatura, os deputados da ALES propuseram cerca de 71% dos projetos de lei, frente aos 24,7% dos projetos de lei propostos pelo Governador. Contudo, a taxa de sucesso dos projetos do Executivo girou em torno de 86,6% de aprovação, sendo que a taxa de sucesso do legislativo foi de 47,5%. No que tange à qualidade

das proposições, cerca de 43,1% dos projetos apresentados pelos deputados estaduais foram classificados na categoria de projetos “clientelistas”. Em contrapartida, apenas 1% dos projetos de lei de autoria do Executivo foram classificados como “clientelistas”. Segundo Domingues (2001), tal fato se dá devido ao executivo não necessitar propor leis clientelistas, uma vez que ele tem a máquina administrativa em suas mãos, o que já lhe permite buscar ganhos eleitorais por meio da administração de recursos orçamentários e da execução de políticas e efeito clientelista.

Ao avaliar os governos de Vitor Buaz (1995-1998) e José Ignácio Ferreira (1999-2002), Pereira (2004) revelou a incapacidade das bancadas partidárias de reunirem os parlamentares, representar seus interesses e controlar a delegação de poderes para as autoridades internas e externas, especialmente o governador. Por essas características, o autor definiu o modelo organizacional da ALES como “incompleto”.

A despeito disso, Pereira (2004) discorda de algumas conclusões de Domingues (2001), argumentando que elas derivam de como este autor conduziu sua pesquisa. Ou seja, reuniu toda a produção legislativa da ALES no período indicado, não levou em conta as mudanças introduzidas no decorrer da 13ª Legislatura, nem mesmo o que deixou de ser apresentado à ALES em forma de proposição. Com os dados relativos às proposições realizadas, faz sentido, de fato, destacar a presença do Executivo. No entanto, segundo Pereira (2004), se considerarmos somente matérias relevantes, ressaltadas as derrotas em plenário, as retiradas, as arquivadas e as mudanças realizadas, “[...] verifica-se que o custo da vitória foi mais alto do que a conclusão de Petersem parece afirmar. No agregado, os governadores [no Espírito Santo] realmente tendem a vencer, mas o preço que pagam por isso é variado” (PEREIRA, 2004, p.161).

O governo de Vitor Buaz seria um exemplo confirmatório do argumento de Pereira (2004). Ao assumir a chefia do governo do estado, ele não tinha maioria na ALES, por isso sofreu com muitos problemas de coordenação de uma base parlamentar de apoio, principalmente nos primeiros anos de mandato. Aos poucos, conseguiu melhorar sua relação com o Legislativo. Essa melhora se deu a partir da tentativa frustrada de montar uma coalizão de governo, levada adiante em 1997 e que, “de

uma forma ou de outra”, foi o que permitiu “[...] uma aprovação rápida e com baixo custo das matérias restantes de sua agenda. O fracasso se deveu à necessidade, para o governador, de se afastar de seu partido e aliados eleitorais” (PEREIRA, 2004, p. 160).

Com relação à atuação da ALES durante o governo de José Ignácio Ferreira, Pereira (2004) afirma um domínio maior do Executivo no processo legislativo se comparado ao governo Buaiz. Ferreira assumiu o governo com uma maioria na Assembleia, o que exigiu menos esforços para a aprovação de sua agenda. Optou por uma agenda “leve” e também contou com a incapacidade dos parlamentares de se articularem e resolverem seus problemas de coordenação da ação coletiva para fazerem frente ao Executivo. Todavia, perdeu e recuperou apoio parlamentar em 2001, quando sofreu ameaça de *impeachment*. Antes dessas dificuldades, Ignácio conseguiu emplacar dois anos de calma em sua relação com o Legislativo, antes do período de turbulência e tentativa de *impeachment* (PEREIRA, 2004).

Pereira (2004) afirma que o desinteresse de Ignácio em formar uma bancada própria consolidada advém do fato de que a produção de petróleo era crescente e os *royalties* permitiam a consecução de um governo estável economicamente. Tais fatos fizeram com que ele, de certa forma, “se afastasse” das articulações com o Legislativo, o que gerou um descontentamento por parte dos parlamentares.

Em 2001, políticos da oposição acusaram o governo capixaba de envolvimento numa série de irregularidades. As denúncias geraram a instauração de uma CPI, um pedido de *impeachment* e outro de intervenção federal no estado.

A CPI não envolveu o nome de Ignácio. Sua esposa foi indiciada, mas sem “dolo” (culpa). O pedido de *impeachment*, feito por partido políticos de oposição, não teve sua admissibilidade aprovada em plenário. E o pedido de intervenção federal, após ter sido aprovada na instância interna do Ministério da Justiça, foi abandonado pelo Procurador Geral da República, em seguida a uma conversa com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Este resumo dá a entender que Ignácio foi plenamente vitorioso, mas não é o caso. Seu enfraquecimento político foi tremendo. Ele se viu obrigado a sair do PSDB e acabou por não se lançar candidato em 2002 (PEREIRA, 2004, p. 147).

Em suma, os estudos desenvolvidos pelos citados autores sobre a ALES, apesar das divergências em torno de alguns pontos, apontam para um consenso no que diz respeito à existência de uma subserviência da Assembleia às demandas do Executivo. Cabe ressaltar que a corrida dos governadores pelo apoio do Legislativo foi baseada no que André Pereira (2004, p.100) afirma ser “[...] um contrato ‘por baixo dos panos’, no qual as moedas de troca - admitidas de maneira pública - são cargos de níveis mais baixos na administração direta e indireta e a transferência de verbas [na forma de políticas clientelistas] para as bases eleitorais”.

3 Assembleia Legislativa do Espírito Santo: atribuições, relação com o Executivo e organização interna.

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo, como instituição integrada à constitucionalidade e como arena de representação parlamentar democraticamente eleita, tem papel fundamental na manutenção da ordem democrática do Estado do Espírito Santo.

O Poder Legislativo é de extrema importância na divisão das funções estatais e no estabelecimento do sistema de freios e contrapesos, com sua atuação independente e harmônica junto dos Poderes Executivo e Judiciário. Além de ter o papel de legislar, é responsável pela fiscalização dos outros Poderes e, como Poder máximo de representação popular (visto que o Legislativo é composto por representantes eleitos no intuito de fazer valer a própria consecução da democracia representativa), deve articular consensos, conciliar interesses, entre outras atribuições pertinentes.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou, em seu art. 2º, a tradicional tripartição de Poderes, uma vez que dispõe que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Considerando esse pressuposto, o próprio legislador constituinte originário atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo, caracterizar essas funções com a exclusividade absoluta. Assim, cada um dos Poderes tem uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania

estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional, relativas às parcelas de funções dos outros Poderes (MORAES, 2013).

O Poder Legislativo tem como funções típicas a de legislar e a de fiscalizar. Importante ressaltar que ambas as funções têm o mesmo grau de importância e são merecedoras de maior detalhamento. Desta forma, “[...] se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, por outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF/88, art. 70)” (MORAES, 2013, p. 423).

Cabe ao legislativo, representado no Espírito Santo pela ALES, a função precípua de editar leis e, conseqüentemente, direcionar a consolidação das políticas públicas, bem como a de exercer o papel da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (em parceria com o Tribunal de Contas), nos termos da Seção IX, do Título IV, da CF/88. As atribuições gerais do legislativo previstas na Constituição Federal são replicadas pelas constituições estaduais. O quadro I apresenta o que prevê a Constituição Estadual do Espírito Santo sobre as atribuições e competências da ALES.

Quadro I - Atribuições e Competências da ALES

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO	
Atribuições e Competências contidas na Constituição Estadual	
Das Atribuições da ALES – Art. 55 da CEst.	Das competências exclusivas da ALES – Art. 56 CEst.
<p>Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:</p> <p>I - tributos, arrecadação e distribuição de rendas;</p> <p>II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e da dívida pública;</p> <p>III - fixação e modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, nos termos da legislação federal;</p> <p style="padding-left: 40px;">• <i>Inciso III com redação dada pela EC n.º 12/97.</i></p> <p>IV - planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento;</p> <p>V - transferência temporária da sede do governo;</p> <p>VI - criação, incorporação, fusão, anexação e desmembramento de Municípios;</p> <p>VII - divisão territorial em Municípios e organização administrativa do Estado, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas</p> <p>VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, bem como a fixação dos respectivos vencimentos;</p> <p>IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração direta, indireta e fundacional;</p> <p>X - alienação, cessão, permuta ou arrendamento de imóveis públicos;</p> <p>XI - exploração, permissão ou concessão de serviço público;</p> <p>XII - instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.</p>	<p>É de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, além de zelar pela preservação da sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros Poderes:</p> <p>I - eleger a Mesa;</p> <p>II - dispor sobre seu regimento interno;</p> <p>III - [...]*</p> <p>IV - dispor sobre o quadro de seus funcionários;</p> <p>V - criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos;</p> <p>VI - conhecer do veto e sobre ele deliberar;</p> <p>VII / VIII - [...]*</p> <p>IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;</p> <p>X - [...]*</p> <p>XI - julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;</p> <p>XII - proceder à tomada de contas do Governador quando não apresentadas no prazo estabelecido nesta Constituição;</p> <p>XIII - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta;</p> <p>XIV - [...]*</p> <p>XV - solicitar intervenção federal, quando necessária, para assegurar o livre exercício de suas funções;</p> <p>XVI - [...]*</p> <p>XVII - autorizar consulta plebiscitária e referendo popular;</p> <p>XVIII - receber a renúncia de Deputado, do Governador e do Vice-Governador do Estado;</p> <p>XIX - escolher cinco sétimos dos membros do Tribunal de Contas do Estado;</p> <p>XX - aprovar previamente, após arguição em sessão pública, além de outros titulares de cargos que a lei determinar, a escolha de 2/7 (dois sétimos) dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado indicados pelo Governador;</p> <p>XXI - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;</p> <p>XXII / XXIII / XXIV - [...]*</p> <p>XXV - julgar as contas prestadas pelos membros da Mesa;</p> <p>XXVI - [...]*</p> <p>XXVII - XXVIII - emendar esta Constituição.</p>

Elaboração própria (CEst – ES/ 1989); * As supressões de alguns artigos, indicadas no Quadro 01, se referem à tomada de decisões não relevantes ao processo decisório da ALES.

Note-se que, para além das competências típicas de legislar, o Poder Legislativo tem importantes atribuições inerentes ao bom funcionamento do sistema de tripartição de funções estatais. Entre elas, está a de julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, a de proceder à tomada de contas do Governador, quando não apresentadas no prazo estabelecido nesta Constituição, e a de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

Em tese, prerrogativas como essas visam assegurar um equilíbrio democrático inerente à tripartição de funções estatais e ao sistema de freios e contrapesos. No entanto, o governador, por simetria em relação às competências constitucionais do Presidente da República, concentra importantes prerrogativas decisórias, entre elas a competência legislativa exclusiva em matéria orçamentária. Esta competência é importante na imposição da agenda dos trabalhos pelo Executivo.

Soma-se a essa característica outros instrumentos utilizados pelo governador na tentativa de impor uma agenda e um trâmite para as matérias mais importantes para o Executivo. Para tanto, os recursos mais utilizados são: a) fazer com que a proposição tenha uma aprovação rápida em regime de urgência; b) fazer com que os projetos de lei do Executivo sejam aprovados sem emendas, sem alterações em seu conteúdo. Para alcançar os mencionados objetivos, o governador precisa compor uma base parlamentar aliada, preferencialmente majoritária, assegurando-se de que seus aliados ocupem cargos estratégicos no parlamento e buscando controle sobre o número de votos necessários para a vitória em plenário. (PEREIRA, 2004). Nas palavras de Pereira (2004, p.136), “[...] é a combinação destes dois elementos que permite o advento do assim chamado ‘rolo compressor’- que expressa a existência, no Espírito Santo e em outros estados da federação, de enorme capacidade dos governadores para assegurar, de forma muitas vezes pouco democrática, a aprovação de suas propostas.

É notório que o arranjo institucional prevalecente concede competências mais significativas no que tange à iniciativa de leis de matérias mais importantes para o Chefe do Executivo. As prerrogativas indicadas no Quadro I, embora visem contrabalançar a relação entre os Poderes, são competências e atribuições das

quais, em muitas circunstâncias, conforme os autores supracitados, o Legislativo “abre mão”, numa espécie “anulação consentida” de seu poder legiferante.

3.1 As Atribuições Legislativas Individuais no Regimento Interno da Ales

As decisões coletivas tomadas em uma arena parlamentar dependem da atuação dos atores políticos pertencentes a essa arena. Esses atores podem atuar tanto em conjunto (por meio de órgãos coletivizados, como partidos ou comissões, por exemplo), como podem ser identificados individualmente, considerando a utilização de recursos individuais concedidos aos parlamentares. Aqui, leia-se recurso de atuação individual do parlamentar em contraposição à utilização de recursos parlamentares por meio de órgãos coletivizados.

Logo, o parlamentar pode ser analisado como ator individual no contexto da arena legislativa. Dependendo das normas regimentais acerca das atribuições e dos direitos dos legisladores individuais, na coordenação da ação coletiva em plenário, o parlamentar pode, individualmente, ter maior ou menor “peso” no processo decisório.

Araújo (2009) identifica que, entre outras situações, o parlamentar atua individualmente e influencia o processo decisório quando propõe, quando não propõe e quando faz com que seus colegas de plenário também apresentem ou não proposições legislativas. Além do mais, o poder individual pode ser demonstrado quando o parlamentar emenda, modifica ou aperfeiçoa um projeto de lei, dando ao projeto a “cara” do Legislativo.

A influência dos parlamentares na tomada de decisões depende também da posição do parlamentar na hierarquia de poder dentro do legislativo. Seu poder é maior do que o do parlamentar mediano, quando, por exemplo, ocupa a presidência, a vice-presidência da Casa, é líder ou vice-líder de partido ou de governo, ou ocupa a presidência de uma comissão relevante. Cabe ressaltar que a influência pode depender da conjuntura política do momento, pois os interesses maiores em jogo podem ser mais importantes que os interesses individuais do parlamentar, limitando suas estratégias e influências, por mais “peso” que ele tenha no processo decisório.

Paralelamente aos instrumentos de ação individual, a complexidade organizacional de uma arena legislativa requer a necessidade de utilização de instrumentos de ação coletiva (comissões, partidos), no intuito de reduzir os custos da transação, visto que a organização e a divisão de atribuições entre os atores são necessárias à coordenação dos trabalhos. Mesmo assim, com a devida constatação de que a criação de órgãos intralegislativos com capacidade decisória é necessária à consecução dos trabalhos legislativos, “[...] muito do poder da legislatura permanece com os legisladores individuais e pode se manifestar nas suas escolhas particulares e nas decisões do plenário” (ARAÚJO, 2009, p. 65).

O Quadro II traz um rol de direitos legislativos individuais que podem ser mobilizados pelos parlamentares da ALES, independentemente do apoio das bancadas ou das comissões de que os parlamentares participem. Ressalta-se que poderes individuais são os que podem ser movimentados individualmente, que não necessitam do aparato de um órgão coletivizado, como, por exemplo, partidos e comissões e “[...] também os direitos que, exigindo subscrição coletiva, dispensam o envolvimento formal de colegiados reconhecidos pelo regimento, tais como partidos e comissões” (ARAÚJO, 2009, p. 68).

Quadro II -Direitos legislativos individuais, que podem ser mobilizados pelos parlamentares independentemente do apoio das bancadas ou comissões de que participem

Atribuições dos deputados estaduais do Espírito Santo	Previsto no Regimento
Apresentar projetos de lei	Sim
Emendar projetos de lei, inclusive os do Executivo	Sim
Relatar matérias (nas comissões ou em plenário, quando indicado)	Sim
Requerer tramitação em regime de prioridade	Sim
Requerer tramitação urgente; retirar requerimento (se autor)	Sim
Fazer apartes; fazer uso da palavra durante a discussão de qualquer proposição ou antes depois da ordem do dia.	Sim
Recorrer de decisão dos presidentes das comissões e do presidente da Casa	Sim
Pedir vistas de matérias em discussão	Sim
Requerer audiência pública, requerer informações e/ou comparecimento de autoridades.	Sim
Participar como titular de comissões permanentes	Sim
Recorrer de decisão terminativa/conclusiva de comissão, para levar a decisão ao plenário.	Sim
Fazer indicação*	Sim
Iniciar projeto de resolução para mudança do Regimento	Sim

Fonte: Elaboração própria, a partir do RIALES, 2009. * Indicação corresponde a sugestão de parlamentar, ou comissão da Casa, para que certo assunto seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa” .

No rol dos direitos individuais atribuídos aos parlamentares da ALES, podemos destacar a iniciativa de lei, a iniciativa de propostas de emendas, o pedido de vistas, o requerimento de informações, que é um recurso utilizado para ampliar o debate nas questões em que o parlamentar tem interesse individual. Há, além do mais, outras atribuições, conforme o Quadro II demonstra.

É importante evidenciar que a ALES é uma arena parlamentar relativamente pequena, composta por trinta membros. Assim, “[...] é plausível supor que redes informais de solidariedade têm grandes chances de serem bem sucedidas em suas políticas” (ARAÚJO, 2009, p. 72). A atuação individual com os acordos informais e as conversas face-a-face entre os parlamentares numa Casa pequena como a ALES podem exercer bastante influência no processo decisório, diminuindo a necessidade de soluções institucionais para a ação coletiva. Em outras palavras, o pequeno número de parlamentares em uma arena parlamentar, somado ao individualismo do legislador, pode viabilizar a formação de acordos extrapartidários, inclusive com o executivo. É possível que isso seja um dos fatores que facilitam tanto a aprovação de leis do executivo, até mesmo quando o governador não detém uma base *partidária* grande e consolidada no legislativo.

A despeito das possibilidades de atuação individual do parlamentar, é viável para o ator participante da arena legislativa institucionalizar “redes de apoio” com o objetivo de reduzir os custos de atuação para alcançar os fins pretendidos. É racional se aliar por meio dos blocos partidários e das lideranças, dividir os trabalhos de forma estruturada (inclusive por matérias e áreas de atuação via comissões permanentes), objetivando a coordenação da ação coletiva.

3.2 As Comissões Permanentes da ALES

O sistema comissional traz consigo a própria essência da institucionalização parlamentar (Polsby *apud* Lemos, 2008), visto que a complexidade inerente à institucionalização faz com que as arenas parlamentares tenham suas funções internamente separadas de forma regular e explícita.

A capacidade de o Legislativo competir com o Executivo na formulação de políticas públicas está associada ao grau de complexidade interna do corpo legislativo e à sua competência informacional – de armazenar, distribuir e gerar novas informações. As comissões permanentes são os incentivos por meio dos quais se dá a distribuição de direitos e alocação de recursos parlamentares, assegurando ao representante que, de fato, será capaz de influenciar o processo decisório (Santos, 2000). O seu grau de complexidade e diferenciação interna é também um forte indicador da institucionalização (Polsby, 1968) (LEMOS, 2008, p.357)

O sistema de comissões tem como característica primordial a capacidade de proporcionar a especialização entre os parlamentares, na medida em que as comissões, que são criadas com base em campos temáticos, tendem a gerar a especialização do parlamentar sobre um assunto de determinada matéria (ARAÚJO, 2009).

Na ALES, assim como em outras Casas Legislativas, as comissões desempenham funções no processo decisório com atribuições específicas, entre elas “[...] apreciar assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação” (artigo 30, I, *in fine*, do RIALES). Nesses termos, “[...] cabe às comissões permanentes gerar condições para a ampla discussão das matérias, incentivar a livre troca de opiniões e, assim, fazer veicular a informação, além de viabilizar o debate político democrático e a formação de consenso” (ARAÚJO, 2009).

As comissões permanentes fazem uma análise tanto dos aspectos legais, formais, como uma análise do mérito, da substância, das proposições legislativas. O pressuposto é o de que as comissões, ao terem mais informação sobre determinada matéria, utilizam esta informação de forma a subsidiar as decisões que são tomadas em plenário. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por exemplo, pelo fato de ter mais informação sobre os aspectos legalistas de um projeto de lei, poderá emitir parecer de constitucionalidade ou inconstitucionalidade com mais precisão.

A direção das comissões cabe aos seus presidentes, sendo que, de acordo com o artigo 67 do RIALES, cabe ao presidente da comissão convocar e presidir as reuniões da comissão e, nelas, manter a ordem e a formalidade necessárias;

designar relator e distribuir-lhe (submetê-los ao plenário da comissão) a matéria para oferecimento de parecer ou avocá-la; conceder vista das proposições aos membros da comissão. Cabe ressaltar que o presidente poderá atuar como relator e terá o poder de voto nas deliberações da comissão, tendo como pressuposto a possibilidade de formação de acordos políticos nas comissões. Assim, ser presidente é importante, pois ele pode ser uma espécie de interlocutor na formação desses acordos.

As comissões devem discutir, deliberar sobre os assuntos pertinentes à sua matéria, produzindo pareceres, emendas e substitutivos, além de produzir leis “[...] tais como o poder de apresentar projetos, reter projetos e requerer urgência, além de outras maneiras de interferir no ritmo e no conteúdo da produção parlamentar. Sem dúvida, as comissões têm relevantíssimo papel na triagem e no fluxo do processo decisório”(ARAÚJO, 2009, p.78). O quadro III mostra características do sistema comissional existente na ALES, sua estrutura e suas possibilidades de participação na produção legislativa da Casa.

Quadro III - Características e Funções das Comissões Permanentes

Nº de Comissões	15 (atualmente); No período de análise eram 14.
Número de participantes	Variável. Definido pelo regimento (RIALES, art.30, parágrafo único).
Tamanho	De 3 a 9 membros (atualmente). Nenhuma comissão terá menos de um décimo, nem mais de três décimos do total de membros da Assembleia Legislativa (RIALES, art.30, parágrafo único).
Subcomissões	Não
Número de participações permitidas	Poderá ser titular de até três comissões permanentes (art. 37, § 3º, RIALES)
Critério de designação de Membros	RIALES , art. 37, §1º .
Mandato de Membros	A duração do mandato dos membros das comissões permanentes coincidirá com a dos membros da mesa (RIALES, art. 37 § 2º).
Cargos	Presidente e um vice-presidente. Relatores nomeados <i>ad hoc</i> pelo presidente para cada matéria a ser apreciada.
Mandato da Presidência	Dois anos. (RIALES,art. 65, caput)
Eleição do Presidente	Pelos membros da respectiva comissão. (RIALES, art. 65, § 1º)
Atuação do presidente nos trabalhos da comissão	O presidente poderá atuar como relator ou relator substituto e terá voto nas deliberações da Comissão (RIALES ,art. 67, parágrafo único). A nomeação de relatores é feita pelo presidente da comissão, respeitando-se a alternância entre os membros e a proporcionalidade da representação dos partidos ou bancadas (RIALES, art. 67, VII).
Instrumentos da Minoria	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista.
Fase de deliberação	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões.
Poderes legislativos das comissões	Iniciar Leis; dar parecer terminativo; emendar projetos, inclusive os do Executivo; controlar prazos de tramitação (requerer urgência, por maioria simples).

Fonte: Elaboração própria, RIALES, 2009.

Na ALES, nenhuma comissão terá menos de um décimo, ou seja, três componentes, nem mais de três décimos, nove componentes, do total dos membros da Assembleia Legislativa. Ao deputado, é permitida a participação como titular em até três comissões permanentes, desde que não seja integrante da Mesa.

Na composição das comissões, assegurar-se-á, conforme o artigo 31 do RIALES, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participam da Casa. Importante ressaltar que “[...] as modificações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos partidos ou blocos parlamentares, que importem modificações da proporcionalidade partidária na composição das comissões, só prevalecerão a partir da sessão legislativa subsequente” (artigo 37 § 2º do RIALES).

Durante a parte inicial da 16ª Legislatura, a ALES contava com 11 comissões permanentes. Em 2010, foram criadas mais três comissões. Assim, a 16ª Legislatura foi encerrada com um total de 14 comissões permanentes. Atualmente, temos 15 comissões na ALES. As Comissões Permanentes que funcionaram na ALES durante a 16ª Legislatura foram: de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; de Defesa do Consumidor; de Agricultura, de Silvicultura, de Aquicultura e Pesca, de Abastecimento e de Reforma Agrária; de Proteção ao Meio Ambiente; de Infraestrutura, de Desenvolvimento Urbano e Regional, de Mobilidade Urbana e de Logística; de Educação; de Ciência, Tecnologia, Inovação, Inclusão Digital, Biossegurança, Qualificação Profissional e Petróleo e seus Derivados (incluída em 2010); de Saúde, Saneamento e Assistência Social; de Cultura e Comunicação Social (também incluída em 2010); de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos; de Turismo e Desporto; de Segurança; de Política Antidrogas (igualmente incluída em 2010).

Entre as atribuições das comissões na ALES, importa destacar a atribuição legal para a possibilidade de tramitação especial dos projetos de lei da Casa, na forma do artigo 34 XV, do RIALES, para discutir e votar, na forma dos artigos 276 e 277 do RIALES, projetos de lei que dispensam a competência do plenário, salvo se houver

recurso de um quinto dos membros da Casa. Os projetos de lei submetidos ao regime de tramitação especial serão aprovados pelo voto favorável da maioria, estando presente a maioria absoluta dos membros da comissão, em votação nominal. Cabe ressaltar que aos projetos votados sob a condição do regime de tramitação especial não cabe a solicitação de urgência.

Observando as análises da Câmara dos Deputados, podemos inferir que a ALES é propensa à existência de um padrão de incentivos similar. Não há regras que apontem para a permanência dos parlamentares na mesma comissão, de modo a favorecer a especialização do parlamentar no tema da comissão. Nas palavras de Araújo (2009, p.80), “[...] a estrutura do sistema comissional está mais sujeita às articulações e oscilações políticas”. O autor (2009, p.80) acrescenta ainda: “[...] no início de cada sessão legislativa, ou seja, a cada ano, há incentivos para uma grande mobilização pela ocupação das vagas, que pode envolver até mesmo a variação do tamanho das comissões”. Isto pode gerar um sistema comissional propício às migrações dos parlamentares entre as comissões, enfraquecendo a formação de expertos capazes de dominar a informação adequada e, assim, influenciar o processo decisório, o que pode ser verificado na ALES.

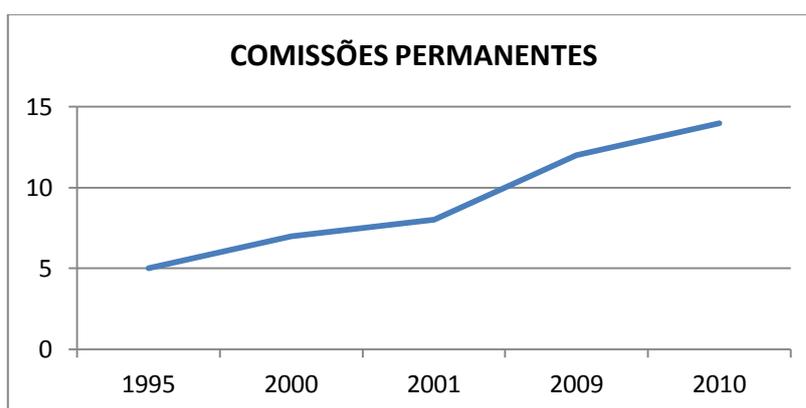
3.3 Evolução do Sistema de Comissões na ALES

No decorrer na 13ª Legislatura, a ALES contava com cinco comissões permanentes, com uma média de seis membros por comissão. As jurisdições dessas comissões, como podemos inferir, eram muito amplas, “[...] impedindo uma maior especialização dos deputados nas áreas de atuação do poder público estadual. Tais limitações significam entraves à apreciação de iniciativas de lei de caráter complexo” (DOMINGUES, 2001,p.92)

A alta fragmentação partidária encontrada na ALES durante a 13ª Legislatura, por sua vez, fez com que surgisse uma espécie de barreira na especialização dos parlamentares também no interior das bancadas, visto que o tamanho médio das bancadas, quatro membros, revela-se insuficiente, inclusive para garantir a presença de um representante de cada partido em cada comissão (DOMINGUES, 2001).

A realidade no que tange ao número de comissões mudou drasticamente entre 1995 e 2010. Em 1995, tínhamos cinco comissões permanentes e, ao fim da 16ª Legislatura, já existiam catorze comissões na ALES. Essa informação, sem as devidas análises, tenderia a induzir à conclusão de que houve um enorme acréscimo da especialização gerada pelas Comissões no interior da ALES. A título de exemplo, na primeira sessão da 16ª legislatura, havia a Comissão de defesa do consumidor e de Proteção ao Meio Ambiente. Logo após, na terceira sessão da 16ª Legislatura, houve a divisão dessa Comissão em outras duas, de acordo com campos temáticos, ou seja, foram criadas uma comissão para a defesa do consumidor e outra para a análise das proposições relativas ao meio ambiente. O gráfico I apresenta a evolução das comissões permanentes na ALES entre a 13ª e 16ª Legislatura:

Gráfico I- Evolução das Comissões Permanentes na ALES (1995-2010)



Fonte: Arquivo Geral da ALES

De acordo alguns autores, o número de comissões é um dado importante, pois “[...] quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a diversidade de temas passíveis de serem analisados pelo Legislativo, ampliando-se sua capacidade de decisão simultânea” (Strom, 1998; Santos, 2000, *apud* Lemos, 2008, p. 359). Entretanto, uma avaliação do nível de institucionalização da Casa, tendo como ponto de partida a análise pura e simples do número de comissões (quanto maior o número de comissões, mais institucionalizado e complexo), pode ser falaciosa. Para Rosenthal (*apud* Lemos, 2008, p.359), “um número excessivo de comissões dispersa a atividade parlamentar, sobrecarregando os atores e impedindo-lhes a especialização”. Ora, a ALES, durante a 16ª Legislatura, tinha trinta parlamentares e catorze comissões. É razoável a existência de, praticamente, uma comissão para

cada dois deputados? Cabe ressaltar que, regra geral, os deputados participam como titulares de três comissões, o que impede sua especialização em determinadas matérias, uma vez que eles participam, simultaneamente, de várias comissões com jurisdições distintas.

Uma análise superficial do panorama encontrado nas comissões permanentes da ALES nos permite identificar, recorrendo aos estudos de Lemos (2008, p.359), que a criação das comissões “[...] pode ser apenas uma forma de promover a incorporação de demandas sociais e amortecer o protesto, não necessariamente demonstrando uma complexização do processo”.

Nota-se que, na ALES, há uma realidade contrária ao modelo informacional, pois este favoreceria a centralidade das comissões e da especialização parlamentar. O Regimento da ALES sugere uma estruturação e um funcionamento inadequado das comissões, que tende à não especialização, à não veiculação da informação e, provavelmente, como consequência, a uma produção de políticas públicas de baixo grau de qualidade.

3.4 Bancadas, Blocos e Lideranças Partidárias

No Brasil, na ocupação dos cargos das comissões e da mesa diretora de uma Casa Legislativa, a regra da proporcionalidade, que é explícita, deve ser observada e, assim, os cargos devem ser divididos entre as bancadas partidárias de acordo com seu peso parlamentar (ARAÚJO, 2009).

Entretanto, o poder exercido pelos partidos na arena parlamentar não depende apenas da forma de constituição dos órgãos legislativos. Depende também de outros instrumentos formais que possibilitam às legendas contornar problemas de ação coletiva, “[...] transformando a sua representação numérica em força partidária”. “Se os partidos dispusessem meramente de acesso às arenas decisórias na medida do seu tamanho, mas fossem incapazes de coordenar a ação de seus membros, seus contingentes não resultariam em poder equivalente ao seu número de cadeiras” (ARAÚJO, 2009, p.89). Entretanto, não é isso que ocorre. Considerando estritamente os regimentos, bancadas partidárias, em geral, podem

atuar como agentes capazes de conter a dispersão, viabilizar a negociação e, assim, minimizar os problemas da coordenação da ação coletiva. Nesse raciocínio, “[...] a literatura sobre a Câmara dos Deputados mostra que ali a norma da proporcionalidade é acompanhada por arranjos que asseguram aos partidos instrumentos para forçar a disciplina de seus filiados” (ARAÚJO, 2009, p.89). O quadro IV mostra os direitos regimentais previstos para os partidos políticos, ou suas lideranças, na ALES.

Quadro IV - Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças

Determinações Regimentais		ALES
Regras para formação de blocos e instituição de lideranças	Os partidos podem constituir blocos	Sim.
	Os blocos ou partidos escolhem suas lideranças, que se mantêm no poder enquanto forem autorizadas pelos liderados. (A indicação deve ser apresentada à Mesa, subscrita pela maioria absoluta dos integrantes da representação partidária ou do bloco parlamentar).	Sim
	Há limite mínimo para a o tamanho dos blocos.	Sim. No mínimo 10% da Casa (3 deputados)
	Os blocos ou partidos podem constituir lideranças.	Sim.
	As lideranças compõem um colegiado formal, com funções colegiadas previstas no regimento.	Sim
	As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais.	Sim
Atribuições das lideranças, individualmente ou em conjunto.	Indicar vice-líderes	Sim
	Indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões e substituí-los na forma regimental;	Sim
	Solicitar urgência	Sim
	Organizar a agenda juntamente com o presidente da Casa	Sim
	Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário para orientar a sua bancada;	Sim

Fonte: Elaboração própria, a partir do RIALES, 2009.

O artigo 11, § 1º, do RIALES, nos informa de que a escolha do líder será comunicada à Mesa, no início de cada legislatura, ou após a criação de bloco parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação partidária ou do bloco parlamentar, não sendo permitido acúmulo de liderança. Cada partido escolhe um líder para representá-lo, sendo que todos os partidos com representação na ALES terão direito à liderança.

Os estudos tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal apontam para a existência de uma relação contratual, “[...] por meio da qual os membros dos partidos delegam aos seus líderes poderes para coordenar a ação do grupo e intermediar as negociações entre indivíduos, partidos, casas e poderes” (Cox e McCubbins, *apud* ARAÚJO, 2009, p. 91).

Cabe informar que o colégio de líderes, que é a reunião dos líderes partidários para tomar decisões de sua alçada, como, por exemplo, deliberar sobre o calendário das sessões ordinárias e solenes, tem previsão formal no artigo 29, § 4º, IV do RIALES. O RIALES também traz, em seu artigo 14, a informação de que a representação de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderá constituir bloco parlamentar, sob liderança comum. Só será permitida a formação de bloco parlamentar se composto por não menos de dez por cento dos membros da ALES. Assim, o bloco parlamentar é constituído por dois ou mais partidos que se unem – ou ideologicamente, ou para ganhar maior expressão numérica – e, como consequência, ganham maior representação na hora da distribuição das vagas nas comissões, por exemplo.

Outro ponto importante é que o partido que participa de bloco fica sem líder pessoal e passa a ser liderado pelo líder do bloco, perdendo suas prerrogativas individuais como parlamentar, de acordo com o artigo 15 do RIALES. Nesse sentido, pode ser mais viável para o parlamentar articular-se individualmente, visto que não terá grandes problemas na coordenação de ação coletiva, uma vez que a Casa é pequena.

Enfim, a análise formal do RIALES mostra que, se por um lado, é possível identificar alguns incentivos para a formação de autoridades individuais ou coletivas com capacidade de coordenar a ação dos parlamentares, por outro lado é imprescindível a verificação de que todos os partidos que têm representação na ALES poderão constituir líderes. Como foi dito acima, a Casa, que tem 30 membros, chegou a ter 13 partidos, o que nos permite supor uma dispersão da possibilidade de esses órgãos se transformarem em agentes capazes de coordenar o funcionamento do processo decisório na ALES.

4 A Alteração Regimental

Conforme mencionado anteriormente, em 16 de julho de 2009, foi publicada a Resolução nº 2.700, que é o novo regimento interno da ALES. Tendo como pressuposto que o escopo da pesquisa é identificar os impactos das normas regimentais na produção de leis da ALES, se faz importante mencionar as principais alterações constantes no novo regimento.

Para tanto, as informações foram agrupadas no Quando V, de acordo com os atores capazes de influenciar o processo decisório: deputados individualmente considerados, comissões permanentes e partidos. Além dessas três categorias, foram incluídas também informações as modificações na tramitação e algumas outras situações que não se enquadravam em nenhuma das categorias anteriores.

Desta forma, seguem as principais modificações no novo regimento interno:

Quadro V – Resumo das Principais Alterações Inseridas no Novo Regimento

ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS DAS COMISSÕES PERMANENTES	ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS	ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS PARTIDÁRIAS	MODIFICAÇÕES NA TRAMITAÇÃO	OUTRAS SITUAÇÕES
Revoga a proibição do Líder do Governo ser presidente da Comissão de Justiça – (art. 37, § 4º - suprimido – regimento antigo);	Padroniza os prazos para uso da palavra durante o Pequeno Expediente, fixando em 03 (três) minutos o tempo para discussão, encaminhamento de votação e justificação de voto – (art. 115, § 7º);	Disciplina melhor a forma de calcular as vagas partidárias nas comissões, pelo sistema da proporcionalidade partidária, conforme consta do Código Eleitoral Brasileiro – (art. 32);	Suprime a permissão para discussão da ata das sessões, ficando apenas a permissão para sua retificação – (art. 116, §§ 1º e 2º);	Estabelece a proibição de uso da Tribuna Popular por detentores de mandato eletivo, para assuntos de interesse exclusivamente pessoal ou pelo mesmo orador dentro do semestre. (art. 269, §§ 2º, 3º, 7º e 8º) e garante a realização da Tribuna Popular a sessão imediata subsequente quando ela não for realizada na data marcada.
Obriga o retorno para análise de sua constitucionalidade das proposições que recebam emendas após o parecer da Comissão de Justiça – (art. 82, § 8º);	Estabelece prazo de até 72 (setenta e duas) horas para análise de documentos que deverão ser incluídos no expediente - (art. 116, § 6º);	Estabelece prazo de 48 (quarenta e oito) horas para distribuição de vagas partidárias nas comissões temporárias; (art. 59, § 8º);	Inverte a posição do Grande Expediente com a Fase das Comunicações e disciplina suas respectivas durações - (art. 102, I a IV; art. 118; art. 119, § 1º; art. 132);	Estabelece quorum igual ao da abertura da sessão para sua manutenção até a <u>aprovação da ata da sessão anterior</u> – (art. 115, § 8º);
Amplia as competências da Comissão de Agricultura, adequando-as aos novos temas tratados pelas Comissões de Agricultura do país (florestas = silvicultura), etc.(art. 45, de IX a XII);	Dilata o prazo para o Deputado poder revisar o seu discurso e confere poder ao Presidente de decidir sobre a sua disponibilização (art. 136, §§ 1º e 2º);		Amplia de 5 (cinco) para 10 (dez) dias úteis o prazo para o relator oferecer parecer nas matérias em tramitação ordinária - (art. 81, I);	Substitui a expressão “proposições” por “projetos e propostas de emendas constitucionais” para permitir que o Presidente seja autor de requerimentos de congratulações, pesar e outros sem a participação dos demais membros da Mesa - (art. 23, § 2º);
Atribui competência às comissões e frentes parlamentares para aprovação de instruções normativas referentes ao seu funcionamento – (art. 35);	Permite ao orador ceder seu tempo de uso da tribuna a outro orador inscrito, desde que ambos estejam presentes no momento da sessão (art. 187, § 2º);		Estabelece que o pedido de prorrogação da sessão depende de apoio do Plenário e pode ser solicitado para o cumprimento de até determinado item da pauta – (art. 103, parágrafo único);	Estabelece que a estrutura e os recursos necessários para realização de audiência pública serão definidos por ato da Mesa – (art. 274);

<p>Amplia o número de vezes de prorrogação do Pequeno Expediente para leitura da matéria acumulada, fixando em quatro vezes pelo Presidente e mais vezes, a requerimento de qualquer Deputado, se aprovado pelo Plenário - (art. 117);</p>	<p>Adapta o RI ao disposto no art. 58 da Constituição Estadual na parte referente às convocações extraordinárias da ALES;</p>
<p>Estabelece dois turnos de discussão e votação somente para as propostas de emenda a constituição – (art. 153, 154 e 184 – suprimidos estes dois últimos);</p>	<p>Erradica a votação secreta do texto do Regimento Interno, suprimindo todos os dispositivos que abordam o assunto, conforme já consta da Constituição Estadual.</p>
<p>Estabelece prazo de até 72 (setenta e duas) horas para análise de documentos que deverão ser incluídos no expediente - (art. 116, § 6º);</p>	
<p>Dispensa a exigência de discussão suplementar nas matérias em regime de urgência (art. 184, parágrafo único);</p>	

No que tange à atuação dos partidos, não houve alteração significativa. Com relação às comissões permanentes, uma alteração importante diz respeito à revogação da proibição de o Líder do Governo ser presidente da Comissão de Justiça, o que indica o interesse do Executivo no controle da CCJ e, conseqüentemente, demonstra mais um artifício do Executivo no controle da agenda da Assembleia.

Outra mudança importante diz respeito ao aumento do poder de fala dos deputados em plenário. Assim, a fase das comunicações foi invertida. Atualmente, ela se encontra no início das sessões, fazendo com que o deputado tenha a prerrogativa do poder de fala e de trazer suas demandas ao debate logo no início das sessões. Somada a essa mudança, houve a possibilidade de dilação de prazo para o deputado poder revisar seu discurso, possibilidade esta que deve ser decidida pelo Presidente, bem como a permissão de o orador ceder seu tempo de uso da tribuna a outro orador inscrito, desde que ambos estejam presentes no momento da sessão. O objetivo central dessas prerrogativas⁹ está no fato de que, com as limitações constitucionais do legislativo estadual para legislar e com o domínio do Executivo na agenda dos trabalhos da ALES, o aumento na capacidade de debate tornou-se um recurso necessário para deputados capixabas trazerem as demandas de sua base ao plenário, entre outras situações.

Alguns prazos foram dilatados, como, por exemplo, o que diz respeito à análise prévia de constitucionalidade feita pelo presidente, que passou de 24 para 72 horas, e a ampliação de 5 (cinco) para 10 (dez) dias úteis o prazo para o relator dar parecer às matérias em tramitação ordinária. A ideia central foi estender o ritmo de tramitação das proposições ordinárias, com o objetivo de aumentar o debate em torno da matéria, melhorando a qualidade das leis elaboradas na ALES¹⁰. Todavia, cabe ressaltar que as propostas do Executivo, que tramitam quase que na totalidade pelo regime de tramitação urgente, não são abarcadas por essas mudanças e, conforme veremos no capítulo posterior, tais propostas tramitam em baixíssimo tempo.

⁹ Informação verbal concedida pelo Sr. Carlos Eduardo Casagrande – Secretário Geral da Mesa da ALES.

¹⁰ Informação verbal concedida pelo Sr. Carlos Eduardo Casagrande – Secretário Geral da Mesa da ALES.

No mais, as demais alterações do regimento interno giraram em torno da necessidade de atualização regimental (o antigo regimento estava em vigor há 17 anos) frente à Constituição Federal e Estadual, bem como da necessidade de modernização, principalmente em relação à tecnologia, com a inclusão do painel eletrônico e consequente economia de papel, entre outros recursos antes necessários¹¹.

Enfim, se, por um lado, as alterações no que tange à dilação do tempo dos projetos que tramitam em regime ordinário foram estendidas, no intuito de aumentar o debate em torno das matérias, por outro lado, essa disposição não se aplica aos projetos do Executivo, que tramitam quase que na totalidade em urgência. Se, por um lado, houve um aumento no poder de palavra do deputado capixaba, por outro, não se pode afirmar que essa prerrogativa resultará na deliberação e na formulação de acordos em torno dos projetos de lei que tramitam na casa. A pura e simples fala pode servir como instrumento de “autopromoção”, mas não necessariamente como um instrumento de impacto no processo legislativo.

Considerações Finais

Ao longo do capítulo, foram dispostas as regras de organização da ALES, contidas em seu regimento interno, ou seja, os instrumentos formais contidos no RIALES responsáveis pela estruturação dos trabalhos e capazes de impactar no processo decisório.

Ao identificar os recursos regimentais disponíveis pelos parlamentares considerados individualmente, pelos partidos e pelas comissões, foram possíveis algumas constatações: a) é viável a atuação do parlamentar de forma individual, na medida em que a Casa é pequena, e os acordos diretos tendem a ser mais vantajosos que a perda de prerrogativas individuais em prol de uma atuação coletiva em torno de líderes ou bloco partidários; b) com relação ao sistema comissional, não existem dispositivos no RIALES capazes de suscitar a atuação adequada das comissões,

^{11 11} Informação verbal concedida pelo Sr. Carlos Eduardo Casagrande – Secretário Geral da Mesa da ALES.

com a permanência dos parlamentares na mesma comissão, e consequente ampliação da especialização do parlamentar no campo temático da comissão; c) com relação aos partidos, a fragmentação partidária prepondera. Existem dispositivos regimentais em torno da atuação partidária, mas não existem incentivos para os membros da Casa atuarem conforme regras de agregação partidária.

No próximo capítulo, será analisada a produção legislativa da ALES, tendo em vista seu modelo de organização, ou seja, considerando a leitura institucional proposta nesse capítulo. O intuito central será verificar em que medida há correspondências, divergências, convergências entre os incentivos regimentais e a produção de leis, na ALES, entre 2007 e 2010.

CAPÍTULO III

ALES: PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO DE LEIS

Trata-se de capítulo destinado à análise dos dados referentes ao processo legislativo e à produção de leis na ALES durante a 16ª Legislatura. Nas páginas que se seguem, serão identificados os impactos da organização parlamentar na produção de leis compreendida entre 2007 e 2010. No intuito de buscar as respostas para os questionamentos propostos nesta dissertação, elaborou-se um banco de dados que nos trouxe subsídios para a análise de todo o processo legislativo da ALES na produção de Leis Ordinárias, Leis Complementares e Emendas Constitucionais no período mencionado.

Este capítulo parte dos estudos neoinstitucionalistas, que, nos pressupõem a capacidade de as regras institucionais (contidas no regimento interno e na Constituição Estadual) influenciarem o comportamento parlamentar e a dinâmica do processo decisório.

A primeira parte do capítulo será responsável por breve apresentação dos dados colhidos, numa espécie de panorama geral da produção de leis na ALES, com a identificação de quantas proposições foram apresentadas, por quais autores, quantas foram aprovadas, quantas não foram aprovadas, entre outras informações relevantes.

Na segunda parte, serão analisados os dados relativos à atuação do parlamentar individualmente considerado, ou seja, em contraposição à atuação dos órgãos colegiados da ALES. Também serão apresentadas as principais características das proposições da Assembleia Capixaba, a abrangência e o campo temático das propostas de seus deputados. A ideia central é verificar a correspondência entre a atuação dos representantes na ALES e o modelo distributivista de organização parlamentar.

A terceira parte será responsável pela análise do sistema comissional. Serão analisadas as particularidades da atuação das comissões da ALES durante a 16ª Legislatura, a incidência dos regimes de tramitação no processo legislativo - principalmente nos trabalhos das comissões e no domínio da agenda pelo Executivo -, o tempo de tramitação dos projetos, os tipos de parecer emitidos pelas comissões, entre outras variáveis inerentes à atuação das comissões.

A quarta parte do capítulo aborda o desempenho dos partidos na ALES, como eles interferem no processo decisório e se há variação, de acordo com a legenda partidária, referente à produção de leis no período compreendido entre 2007 e 2010. Na sequência, foram analisados os dados relativos ao envio, para o Executivo, das matérias aprovadas no Legislativo, ou seja, uma análise dos vetos do governador e de como esses vetos são, quase que de forma unânime, mantidos pelo Legislativo. Ao fim, seguem os comentários gerais sobre o capítulo.

1 O Processo Legislativo na ALES

Conforme anunciado, o estudo ora proposto limita-se a analisar os PLs (Projetos de Lei Ordinária), PLCs (Projetos de Lei Complementar) e PECs (Proposta de Emenda Constitucional) que tramitaram na ALES entre 2007 e 2010. Para tanto, tornam-se necessárias algumas notas preliminares sobre como se dá o processo legislativo na ALES, bem como as atribuições constitucionais e regimentais pertinentes ao tema.

As PECs são utilizadas, como o próprio nome diz, para emendar a Constituição e, sendo a Constituição estadual uma Carta na qual estão estabelecidas as normas organizatórias e os princípios fundamentais do ES, cabe às PECs, como via de consequência, a regulamentação de matérias estruturais para o Estado. No que tange à tramitação das PECs, importa mencionar que elas estão sujeitas a dois turnos de discussão e votação (artigo 150, do RIALES).

Os PLCs, por sua vez, existem pelo fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de sua evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Estadual, sob pena do engessamento de futuras gerações. Entretanto, ao mesmo tempo, não poderiam comportar constantes alterações por meio de um processo ordinário (MORAES, 2013). Portanto, os PLCs abarcam matérias de caráter estrutural, como leis do sistema financeiro e tributário, e as de organização dos Poderes (Código de Organização judiciária do TJ, Lei Orgânica do MP, criação e extinção de órgãos da Administração Pública, entre outros).

Enfim, as PECs e os PLCs são utilizados na proposição de matérias de maior peso. Na ALES, os PLCs são utilizados, na sua maioria esmagadora, pelo Executivo. Isto, em certa medida, reflete a capacidade do governo para construir maiorias em torno de projetos de maior impacto, tornando-o mais forte que o Legislativo na condução desses mesmos projetos. Em contrapartida, os PLs são projetos de leis de menor complexidade, largamente utilizados pelo Poder Legislativo.

As proposições acima mencionadas podem tramitar pelo rito ordinário, especial ou urgente, de acordo com o artigo 149 do RIALES. A urgência, por sua vez, é a dispensa de exigências regimentais. Após a publicação do projeto, os líderes partidários, as comissões permanentes, a Mesa ou 1/10 dos Deputados, podem requerer regime de urgência para as proposições. Se aprovado o requerimento pelo Plenário, a proposição entra em pauta em Discussão Única e, caso ainda não tenha recebido algum parecer, recebê-lo-á em Plenário, ao ser anunciada a discussão única (artigo 225 do RIALES). Ressalta-se que o Governador pode solicitar urgência para os projetos de sua autoria.

Importante mencionar que não será aceito requerimento de urgência já havendo dez projetos incluídos nesse regime (artigo 223 do RIALES), bem como não será admitida a urgência para projetos que concedam benefício ou favorecimento a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nem para as proposições em tramitação especial constantes no título VII do RIALES, como o veto e as PECs, por exemplo. Depois de votada a urgência, o trâmite é idêntico ao rito anterior.

A análise que segue, por sua vez, nos conduzirá na verificação das hipóteses que geraram esse processo de dominância do Executivo que se deu durante a 16ª Legislatura.

1.1 Panorama Geral da Produção de Leis na ALES

A ALES, assim como outros Legislativos subnacionais tem personalidade própria. Existem peculiaridades em sua organização interna, em seu processo legislativo que merecem o estudo específico aqui proposto. O universo de dados a ser considerado

corresponde aos projetos que tramitaram, ou iniciaram tramitação, na ALES, entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2010. O conjunto de proposições abarca projetos de lei ordinária (PLs), de lei complementar (PLCs) e propostas de emenda constitucional (PECs). As análises foram delineadas considerando a identificação da autoria das proposições, se do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário¹².

Tabela I – Projetos que tramitaram conforme o tipo e a origem do proponente, entre 2007 e 2010

Origem da Proposição	Tipo da Proposição	Proposição Proposta	Proposição Aprovada Integralmente
Legislativo	Projeto de Lei	1814	856
	Projeto de Lei Complementar	23	1
	Emenda Constitucional	64	15
	Total	1901	872
Executivo	Projeto de Lei	243	234
	Projeto de Lei Complementar	186	179
	Emenda Constitucional	1	1
	Total	430	414
Judiciário*	Projeto de Lei	41	38
	Projeto de Lei Complementar	21	16
	Emenda Constitucional	0	0
	Total	54	62

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

*Categoria Judiciário é responsável pelas proposições do Tribunal de Justiça (TJ), Ministério Público (MP) e Tribunal de Contas (TC).

Conforme dados disponibilizados no site da ALES, foram propostos, durante a 16ª Legislatura, 2.098 PLs, 230 PLCs e 65 PECs. Desse universo, o Poder Legislativo foi responsável pela proposição de 1814 PLs e, desses, aprovou integralmente 856; propôs 23 PLCs e aprovou somente 1; propôs 64 PECs e alcançou aprovação em 15 delas. O Executivo, por sua vez, propôs 243 PLs e obteve a aprovação de 234; propôs 186 PLCs e aprovou 176; propôs 1 PEC e conseguiu aprová-la. Já o Judiciário foi responsável pela proposição de 41 PLs, com a aprovação de 38; pela proposição de 21 PLCs e aprovação de 16.

¹² A partir desse momento, utilizarei o termo “proposições do Judiciário” em referência ao conjunto de proposições feitas pelo Poder Judiciário (representado pelo Tribunal de Justiça) e pelos Órgãos de Controle Estaduais (Ministério Público e Tribunal de Contas).

Numa primeira análise, já é possível verificar uma enorme diferença entre a taxa de aprovação das proposições do Legislativo e das proposições do Executivo e do Judiciário. Quase que a totalidade dos projetos tanto do Executivo como do Judiciário são aprovados. Os altos índices de aprovação das propostas do Judiciário já eram esperados, pois, geralmente, tais projetos não são de grande impacto, devido às restrições que este Poder encontra para legislar.

A literatura (Figueiredo e Limongi, 1994,1999, 2009; Santos, 2003) em nível federal, de fato, já sugere a predominância do Executivo na composição da agenda parlamentar. Os dados obtidos por Mauro Petersem (2001) e André Ricardo Pereira (2001, 2004), em uma análise anterior da ALES, também convergiram nesse ponto. Cabe, aqui, uma análise dos instrumentos que foram capazes de influenciar a condução do processo legislativo na ALES entre 2007 e 2010, instrumentos estes que acabaram confirmando o cenário acima exposto.

2 Iniciativa de Lei e Origem da Produção Legislativa na ALES entre 2007 e 2010

A iniciativa de lei caberá aos deputados, à mesa, às comissões, ao governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, observadas as repartições de competência legislativa contidas na CEst e as disposições do artigo 152 do RIALES.

Conforme disposição constitucional e regimental (artigo 141 do RIALES), os deputados capixabas podem propor, individualmente ou em conjunto: projeto de resolução, projeto de lei, emenda à Constituição, parecer, requerimento e emendas. Ressalta-se que, para a iniciativa de uma PEC, os parlamentares devem cumprir um *quorum* mínimo, qual seja, um terço dos membros da ALES. Desta forma, com exceção da iniciativa de PEC, que exige um *quorum* mínimo para a deflagração do processo legislativo, os parlamentares praticamente não encontram restrições regimentais para deflagrar, individualmente, o processo legislativo.

Isso não significa, entretanto, afirmar que os atores coletivos não têm instrumentos nem poder de iniciativa. Ao contrário, quando retomamos a disposição contida no

artigo 152 da ALES, é possível verificar que atores coletivos, como a mesa e as comissões, têm as mesmas prerrogativas dos parlamentares considerados individualmente.

Na ALES, os deputados podem propor, em todas as fases do mandato, a quantidade de projetos que considerar pertinente. Essa deliberação institucional acaba por explicar o enorme volume de proposições apresentado na 16ª Legislatura, bem como o imenso contraste na quantidade de proposições iniciadas pelos parlamentares individuais, que é consideravelmente maior que a quantidade de proposições iniciadas pelo Executivo e pelo Judiciário.

A tabela II traz a informação de quantas proposições foram deflagradas pelo Legislativo, de acordo com o tipo de autoria: se individual ou coletiva.

Tabela II - Proposições do Legislativo, por tipo de autoria, se individual ou coletiva

Tipo de autor	N	%
Individual	1854	97,5
Coletivo*	47	2,5
Total	1901	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013. Coletivo*= Comissões Permanentes, Especiais e de Inquérito, iniciativa coletiva (para PECs) e iniciativa popular.

Na ALES, a iniciativa coletiva praticamente não é utilizada pelos deputados, com exceção de algumas PECs e de alguns poucos projetos propostos por comissões e pela Mesa Diretora. Note-se que o Legislativo propõe 97,5% de seus projetos de forma individual. A iniciativa coletiva representa somente 2,5% do total proposto.

Uma das explicações para a pouca utilização do instrumento coletivo para a proposição de projetos está no artigo 144, § 2º do RIALES, que confere a apenas um dos signatários da proposição o exercício das atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas aos autores, regulando-se a precedência, segundo a ordem em que os autores subscreveram a proposta. Portanto, somente um autor poderá figurar como responsável pela proposta em Plenário. Logo, ao parlamentar pode ser mais vantajoso propor o projeto individualmente, desde que ele tenha recursos

necessários para “sustentá-lo” durante a tramitação (ARAÚJO, 2009). A predominância da atuação individual dos deputados é o primeiro indicativo, aqui demonstrado, do perfil distributivista da ALES durante a 16ª Legislatura.

O enorme volume de propostas do Legislativo se dá, em grande medida, devido aos baixos custos da iniciativa parlamentar individual, característica esta que deve ser somada ao fato de que os parlamentares estão em maior número do que os demais proponentes de leis. Entretanto, essa ampla capacidade de iniciativa individual dos legisladores não pode ser considerada por si só, na medida em que o poder de iniciativa, em grande parte, não se traduz na aprovação da matéria.

Tabela III- Proposições Aprovadas na ALES por Tipo e Origem (2007-2010)

Origem da proposição		Resultado da apreciação do Executivo										Total	
		Matéria não enviada ao Executivo		Veto total rejeitado		Veto total mantido		Veto parcial mantido		Projeto aprovado integralmente			
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Legislativo	Projeto de Lei	728	92,0	5	100,0	198	97,5	27	90,0	856	98,2	1814	95,4
	Projeto de Lei Complementar	14	1,8	0	0,0	5	2,5	3	10,0	1	0,1	23	1,2
	Emenda Constitucional	49	6,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	1,7	64	3,4
	Subtotal	791	100,0	5	100,0	203	100,0	30	100,0	872	100,0	1901	100,0
Judiciário*	Projeto de Lei	2	50,0			1	50,0	0	0,0	38	70,4	41	66,1
	Projeto de Lei Complementar	2	50,0			1	50,0	2	100,0	16	29,6	21	33,9
	Subtotal	4	100,0			2	100,0	2	100,0	54	100,0	62	100,0
Executivo	Projeto de Lei	2	50,0			1	33,3	6	66,7	234	56,5	243	56,5
	Projeto de Lei Complementar	2	50,0			2	66,7	3	33,3	179	43,2	186	43,3
	Emenda Constitucional	0	0,0			0	0,0	0	0,0	1	0,2	1	0,2
	Subtotal	4	100,0			3	100,0	9	100,0	414	100,0	430	100,0
TOTAL		799	100,0	5	100,0	208	100,0	41	100,0	1340	100,0	2393	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Os dados da tabela III foram organizados de acordo com a origem e o tipo de proposição. Deles podemos extrair a característica de que o Legislativo, basicamente, utiliza seu poder legiferante por meio de PLs. Numa análise comparativa, o Legislativo utiliza bem menos PLCs, se comparado ao Executivo e ao Judiciário. Como mostra a coluna do total, na tabela II, juntos, 56,5% das propostas do Executivo são PLCs, 33,9% das proposições do Judiciário são de PLCs e somente 1,2% das propostas de iniciativa dos parlamentares são de PLCs.

As PECs são utilizadas, como o próprio nome diz, para emendar a Constituição. Sendo a Constituição estadual uma Carta na qual estão estabelecidas as normas organizatórias e os princípios fundamentais do ES, cabe às PECs a regulamentação de matérias estruturais para o Estado. Já as PLCs existem pelo fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar da evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Estadual, sob pena de engessamento. No entanto, ao mesmo tempo, não poderiam comportar constantes alterações por meio de um processo ordinário (MORAES, 2013). Enfim, as PECs e as PLCs são utilizadas na proposição de matérias de maior peso. Na ALES, as PLCs são utilizadas, na sua maioria esmagadora, pelo Executivo. Isto, em certa medida, reflete a capacidade do governo para construir maiorias em torno de projetos de maior impacto, tornando-o mais forte que o Legislativo na condução desses mesmos projetos.

Outro ponto interessante é que, se por um lado, o Legislativo, proporcionalmente, propõe pouquíssimos PLCs, por outro, foi responsável por praticamente todas as PECs do período analisado (64 das 65 PECs propostas), conseguindo a aprovação de 15 emendas à Constituição estadual. Esse fato pode ser explicado considerando os altos custos para a aprovação de uma PEC. Para o Governador, é bem mais interessante que o Legislativo proponha a PEC e disperse os custos pela sua aprovação entre os parlamentares. Os PLCs, por sua vez, por abordarem matérias de caráter estrutural dos respectivos Poderes, como leis tributárias e de organização, acabam sendo propostos pelo Poder Executivo, uma vez que é interessante, para esse Poder, “manter em suas mãos” o controle do que será definido para sua estrutura organizacional. Além disso, os custos formais (*quorum* de votação, entre outros aspectos) para a aprovação de um PLC são menores que os custos para a aprovação de uma PEC. Pode ser mais interessante para o Poder Executivo “banicar” o PLC a correr o risco de ter alguma questão inerente à sua estrutura organizacional aprovada de forma contrária a suas expectativas.

O volume e o tipo de legislação proposta em uma Assembleia também podem sofrer influência de fatores políticos. Voltando aos dados relativos à enorme quantidade de PLCs propostos e aprovados pelo Governador, uma possível explicação pode estar

na afirmação de um arranjo político-institucional, de um modelo de administração pública pelo governo Paulo Hartung. É plausível o argumento de que os PLCs podem ter movimentado grande parte da agenda do Executivo no intuito de impor uma estrutura de administração pública peculiar. Levando em consideração que os PLCs são, precipuamente, utilizados para estruturar o funcionamento do Estado no plano das instituições políticas e da administração pública, a enorme utilização desse instrumento pode ser entendida como uma tentativa de imposição de uma política de governo.

O tipo de proposição mais utilizada pelo Legislativo é de PLs. Dos 2.098 PLs propostos na ALES, 1814 são de autoria do Legislativo. Conforme anunciado anteriormente, os deputados, não encontrando obstáculos para a iniciativa individual de leis, utilizam esse recuso indistintamente, sem preocupação com as chances de aprovação.

Agora, o fato de os legisladores capixabas proporem muitos PLs não significa a aprovação desses projetos. A taxa de aprovação dos PLs do Legislativo não é alta. Dos 1814 PLs propostos, somente 856 foram aprovados. Desses projetos aprovados, logo adiante veremos que a maioria é de propostas de baixo custo para aprovação: os classificados como honoríficos, as declarações de utilidade pública, entre outros. Todavia, a simples proposta de lei pode funcionar como uma espécie de “prestação de contas” à sua base eleitoral, gerando um retorno eleitoral significativo para o parlamentar. É importante lembrar que, muitas vezes, ao se propor um projeto de lei, o objetivo central não é aprová-lo. O parlamentar pode, mesmo prevendo o insucesso de seu projeto, utilizá-lo para inserir no debate determinada matéria e, assim, captar recursos políticos com a proposição (ARAÚJO, 2009).

2. 1 Perfil da Produção Legislativa: a abrangência e o conteúdo dos projetos

Esta seção do capítulo é destinada ao estudo do perfil da produção de leis na ALES: a análise da abrangência do conteúdo das proposições, do campo temático e dos impactos esperados na legislação produzida durante a 16ª Legislatura.

No que tange à classificação do campo temático das matérias dessa pesquisa, foram usadas as categorias definidas por Figueiredo e Limongi (1999). A divisão da legislação se dá em social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica.

A categoria social abarca as proposições referentes aos programas sociais, em áreas como saúde, habitação, trabalho, entre outras, assim como as que regulam uma atividade ou questões sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, direitos do consumidor etc. A econômica envolve questões como salários, tributação, regulação de atividades econômicas, sistema financeiro, entre outras. A proposta de lei administrativa tem o intuito precípua de criar ou extinguir cargos e órgãos públicos, trazer a definição de competências, a composição e o funcionamento de órgãos governamentais, a fixação de subsídios e vencimentos, entre outras questões pertinentes à administração pública. A proposição de caráter político-institucional trata da organização dos poderes, da divisão de atribuições entre os poderes, da organização eleitoral etc. Já a honorífica é aquela que dá nomes a prédios, ruas, praças, criam títulos como o de Cidadão Espírito-Santense, entre outros.

Tabela IV – Conteúdo das proposições, por origem

	Origem da proposição						Total	
	Legislativo		Judiciário*		Executivo			
	N	%	N	%	N	%	N	%
Administrativa	102	5,4	52	83,9	225	52,3	379	15,8
Social	1038	54,6	0	0,0	78	18,1	1116	46,6
Econômica	79	4,2	5	8,1	100	23,3	184	7,7
Honorífica	423	22,3	0	0,0	4	0,9	427	17,8
Político-institucional	14	0,7	0	0,0	0	0,0	14	0,6
Não identificada	245	12,9	5	8,1	23	5,3	273	11,4
Total	1901	100,0	62	100,0	430	100,0	2393	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Observa-se que, de acordo com a origem da proposição, o campo temático varia bastante. Há uma espécie de “ordem de preferência”, que varia conforme a proposição: se do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Em termos gerais, o panorama é o seguinte:

- a) O Legislativo tem preferência pelas proposições sociais e honoríficas;
- b) Quem mais propõe, em termos percentuais, matéria administrativa é o Judiciário;
- c) O Executivo tem preferência por proposições de ordem econômica e administrativa.

O Legislativo propõe preferencialmente projetos sociais e honoríficos. Os parlamentares capixabas têm um enorme interesse na proposição de projetos com conteúdo honorífico. A aprovação desse tipo de matéria não depende da movimentação de grandes recursos políticos por parte do parlamentar e é uma forma de viabilizar a consecução de políticas distributivistas, aquelas que visam agradar diretamente às bases eleitorais do legislador. Na ALES, o destaque fica para as proposições de conteúdo honorífico, visto que das 427 propostas com esse conteúdo, 423 foram feitas pelo Legislativo. Conforme mencionado, as proposições em matéria honorífica são de baixo custo de aprovação. De fato, é possível identificar que projetos visando à nomeação de ruas, de praças, a concessão de títulos, entre outros, não encontrarão resistência para aprovação. Da tabela IV, também é possível inferir que tanto o Executivo como o Judiciário não têm interesse na proposição desse tipo de matéria, lógica que pode ser comprovada nos dados colhidos.

Cabe destaque às propostas de cunho social realizadas pelo Legislativo. Os deputados capixabas propuseram 1038 projetos de matéria social do total de 1.116 propostas relativas a essa matéria. Quase que a totalidade dos projetos sociais foram propostos pelo Legislativo. A legislação social gera grandes efeitos para o bem-estar da sociedade. Essa característica faz com que os legisladores tenham grande interesse em propor esse tipo de assunto, uma vez que a aprovação desse tipo de lei gera dividendos eleitorais. Muitas vezes, a simples proposição desse tipo de matéria já repercute de forma incisiva no ganho de recursos para o parlamentar.

É, inclusive, uma possibilidade de o legislador direcionar suas políticas a determinado campo de atuação, ou a um setor da sociedade, como, por exemplo, meio ambiente, direitos dos idosos, direitos do consumidor, entre outros. Ao direcionar suas proposições a determinado subtema das proposições sociais, como meio ambiente, por exemplo, o deputado se filia à “defesa de determinada causa”, de um setor da sociedade. E, nesse sentido, a mera proposição pode render frutos eleitorais ao legislador, mesmo quando a aprovação não ocorre.

O Judiciário é o Poder que mais propõe matéria administrativa em termos percentuais: 83,9% de suas propostas são administrativas. O Judiciário, que tem uma competência legislativa bastante restrita, legisla no intuito de organizar sua estrutura administrativa, criar novos órgãos, criar novos cargos, alterar os subsídios e vencimentos de seus funcionários. Em regra, esse tipo de proposição não encontra grande resistência na aprovação, o que poderia explicar a alta taxa de sucesso das propostas do Judiciário. O Executivo, por sua vez, tem preferência pelas proposições de matérias na ordem econômica e administrativa. Inclusive, propôs 100 dos 184 projetos de temática econômica, e 52,3% dos projetos do Executivo são de caráter administrativo.

Agora, quando passamos à análise comparativa entre o que foi proposto e o que foi efetivamente aprovado na ALES durante a 16ª Legislatura, o cenário modifica-se bastante. O fato de o Legislativo propor projetos de conteúdo social não significa aprovação de projetos de conteúdo social. A tabela IV nos trouxe a informação de que o Legislativo propôs 1038 projetos no campo temático social. Todavia, a tabela V, que traz a análise do campo temático somente dos projetos aprovados, nos informa de que, dos 1038 projetos propostos, somente 397 foram aprovados. Desses, grande parte se refere à declaração de utilidade pública. Ressalta-se que os projetos visando à declaração de utilidade pública foram classificados como projetos de tema social.

Tabela V - Campo temático da matéria de acordo com a origem da proposição – Somente os projetos aprovados pela Assembleia.

	Origem da proposição						Total	
	Legislativo		Judiciário*		Executivo		N	%
	N	%	N	%	N	%		
Administrativa	32	3,7	46	85,2	218	52,7	296	22,1
Social	397	45,5	0	0,0	76	18,4	473	35,3
Econômica	11	1,3	5	9,3	95	22,9	111	8,3
Honorífica	379	43,5	0	0,0	3	0,7	382	28,5
Político-institucional	6	0,7	0	0,0	0	0,0	6	0,4
Não identificada	47	5,4	3	5,6	22	5,3	72	5,4
Total	872	100,0	54	100,0	414	100,0	1340	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

O “grosso” do que é aprovado em matéria social, são, em verdade, as aprovações referentes à declaração de utilidade pública, que nada mais são do que mais uma forma de praticar política distributivista com o intuito de agradar às bases eleitorais do deputado proponente.

Passemos à análise da abrangência dos impactos esperados da legislação de acordo com a origem da proposição. Alguns autores criaram tipificações específicas. Entre eles, Amorim Neto e Santos (2002), Lemos (2001), Santos (1994), Ricci (2008). Nas minhas análises, irei seguir as tipificações de Amorim Neto e Santos (2002), com as devidas alterações, uma vez que a análise aqui disposta é de uma Assembleia Estadual.

A proposta classificada como individual é aquela cujo intuito de beneficiar um ou poucos indivíduos por meio de homenagens, por exemplo. É considerada local quando beneficia um município. É regional a proposta que envolve mais de um município, como, por exemplo, propostas referentes à região metropolitana de Vitória ou à região sul ou norte do estado. É categorial quando visa regular ou beneficiar determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional e é estadual quando visa ao benefício de todo o estado.

A abrangência do impacto da legislação é uma das características ligadas ao comportamento parlamentar, devido à sua relação com a origem do apoio eleitoral. A atuação do parlamentar considerando os parâmetros clientelistas está

intimamente relacionada com a ideia de conexão eleitoral. A centralidade da dimensão geográfica do voto e seu impacto sobre a natureza da legislação fazem com que leis sejam editadas com o objetivo de beneficiar os distritos eleitorais dos deputados, no claro intuito de alcançar a reeleição (CARVALHO, 2003).

Desta forma, com o intuito de verificar a abrangência dos impactos dos projetos durante a 16ª Legislatura da ALES, seguem as informações.

Tabela VI - Abrangência dos impactos esperados da legislação – todos os projetos que tramitaram.

	Origem da proposição						Total	
	Legislativo		Judiciário*		Executivo		N	%
	N	%	N	%	N	%		
Pessoal	338	17,8	0	0,0	1	0,2	339	14,2
Local	349	18,4	1	1,6	27	6,3	377	15,8
Regional	75	3,9	0	0,0	32	7,4	107	4,5
Categorial	87	4,6	34	54,8	118	27,4	239	10,0
Estadual	985	51,8	25	40,3	231	53,7	1241	51,9
Não identificada	67	3,5	2	3,2	21	4,9	90	3,8
Total	1901	100,0	62	100,0	430	100,0	2393	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

A tabela VII analisa a abrangência dos impactos esperados da legislação, mas somente dos projetos aprovados. Novamente, a análise dos projetos do legislativo nos permite inferir um panorama diferenciado entre os projetos apresentados e os aprovados. Das 985 proposições do Legislativo de abrangência estadual, somente 244 foram aprovadas. Se comparadas com as proposições de abrangência pessoal ou local aprovadas, o percentual diminui consideravelmente: 37% do que o Legislativo aprova é de abrangência pessoal e 28,9 % é local; somente 28% do que o Legislativo aprova é de abrangência estadual, percentual bem diferente dos 51,8%, propostos com abrangência estadual.

Tabela VII- Abrangência dos impactos esperados da legislação – somente os projetos aprovadas pela Assembleia.

	Origem da proposição						Total	
	Legislativo		Judiciário*		Executivo			
	N	%	N	%	N	%	N	%
Pessoal	323	37,0	0	0,0	1	0,2	324	24,2
Local	252	28,9	1	1,9	26	6,3	279	20,8
Regional	13	1,5	0	0,0	32	7,7	45	3,4
Categorial	24	2,8	32	59,3	116	28,0	172	12,8
Estadual	244	28,0	20	37,0	219	52,9	483	36,0
Não identificada	16	1,8	1	1,9	20	4,8	37	2,8
Total	872	100,0	54	100,0	414	100,0	1340	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

A grande maioria dos projetos de abrangência estadual propostos pelo Legislativo estão ligados ao campo temático social, sinalizando uma agenda ao menos “desejada”, nas palavras de Tomio (2011), direcionada a definir normas e políticas públicas estaduais. Todavia, na ALES, o que, percentualmente, é aprovado de fato pelos deputados são os projetos de cunho particularista, na medida em que o Legislativo não é capaz de reunir recursos políticos para “levar adiante” propostas impactantes. Isto faz do Executivo um ator bem-sucedido na condução da agenda legislativa do ES.

Em conformidade com os estudos anteriores realizados por Domingues (2001) e Pereira (2001; 2004), a presente análise dos dados da ALES nos permite inferir que há uma tendência do Legislativo em propor e efetivamente conseguir aprovar leis paroquialistas com baixos custos de aprovação. Alia-se, assim, a atuação da ALES, durante 2007 e 2010, ao modelo de organização parlamentar distributivista, na medida em que o modelo sugere que a atuação do Legislador gira em torno da alocação de recursos clientelistas para os distritos eleitorais preferenciais dos legisladores que aderem a esse acordo tácito. (NASCIMENTO, 2010, p. 367)

Além disso, há uma espécie de consenso em torno das leis do Executivo que, para além de serem aprovadas quase na totalidade, não passam por uma análise profunda, uma vez que são aprovadas em regime de urgência (são retiradas das comissões) e em pouquíssimo tempo, conforme veremos adiante.

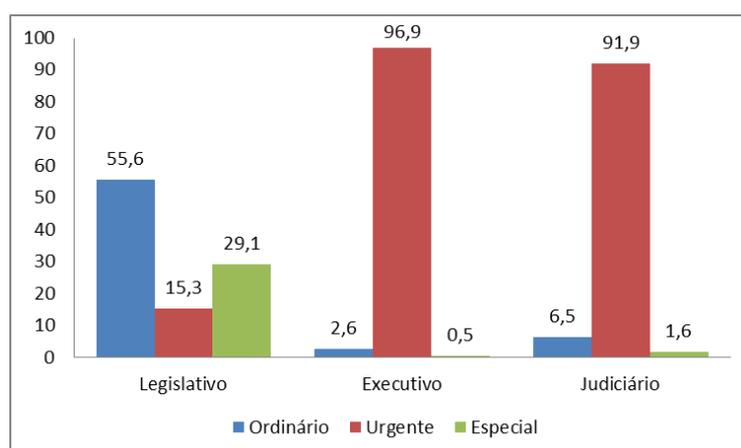
3 Os Regimes de tramitação e sua consequência no processo legislativo

Não é novidade que as regras institucionais influenciam o processo legislativo. Nos estudos da ALES, essa concepção também é aplicada e, inclusive, é o cerne da proposta desta dissertação. Nesse sentido, os regimes de tramitação, discutidos no capítulo anterior, passam a ter grande importância no estudo do processo decisório da ALES durante a 16ª Legislatura.

Os estudos legislativos desenvolvidos no Brasil direcionam-se para uma crítica comum ao uso abusivo da tramitação sumária para os projetos do Executivo. A urgência, por sua vez, dispensa algumas exigências regimentais, reduzindo o tempo de tramitação e a deliberação em torno da matéria (artigo 225 do RIALES), o que acaba por refletir na imposição de restrições ao poder de legislar dos deputados.

Na ALES, o cenário não é diferente: 96,9% das proposições do Executivo tramitam em regime de urgência. Acrescentam-se os dados de que 91,9% das proposições do Judiciário também tramitam em regime de urgência. O Legislativo, por sua vez, utiliza bem menos o regime de urgência, uma vez que somente 15,3% dos seus projetos tramitam em regime extraordinário.

Gráfico II - Regime de tramitação por origem da proposição – Todas as proposições

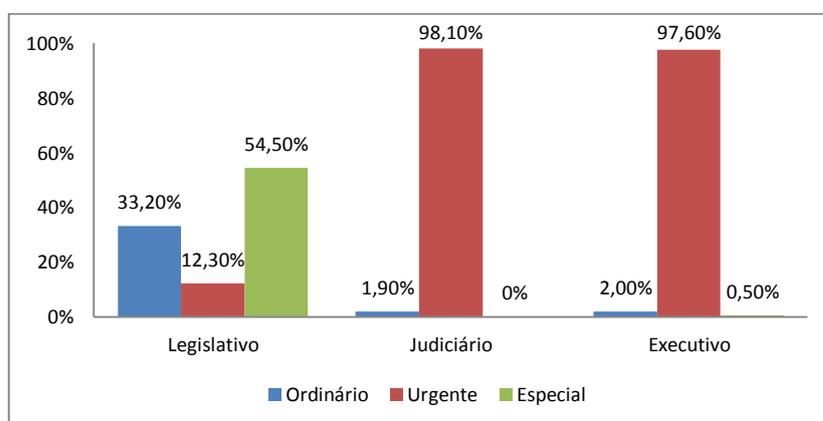


Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Importante ressaltar que o Legislativo pode propor urgência tanto nos projetos de autoria dos parlamentares como nos de autoria do Executivo e do Judiciário, ou seja, pode solicitar urgência em qualquer projeto. Todavia, a informação relativa à autoria da urgência não pode ser analisada, uma vez que não se encontra disponibilizada no site da ALES.

De acordo com o artigo 225 do RIALES, a implantação do regime de urgência retira o projeto das Comissões e os remete ao plenário. A superutilização do regime de urgência nas propostas do Executivo e do Judiciário (e aceitação acrítica desse regime de tramitação pelo Legislativo) permite-nos, por si só, inferir que as Comissões da ALES não são utilizadas como locais propícios para a deliberação, para a formação de acordos em torno das matérias. Cabem dois argumentos na tentativa de justificar esse panorama encontrado: a ALES, por ser uma Casa pequena, faz com que a negociação individual entre os parlamentares, e entre os parlamentares e o Executivo, seja bastante prolífica, tendo como pressuposto que o sistema comissional da ALES, que tem 30 membros, detinha 14 comissões há época das análises (praticamente uma comissão para cada dois deputados). Isto, de fato, não concorre para a especialização de seus agentes, além de prejudicar a ideia de qualificação dos projetos dentro das comissões.

Gráfico III - Regime de tramitação por origem da proposição – Somente as proposições aprovadas.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Seja dito que, quando analisamos somente as proposições aprovadas, o gráfico II nos informa que o Legislativo aprova 12,3% das proposições em regime de

urgência. No gráfico anterior, quando analisamos todas as proposições do Legislativo, verificamos que a taxa de incidência da urgência dos projetos dos parlamentares capixabas é de 15,3%. Portanto, não há uma variação significativa da implantação da urgência quando verificamos os projetos do Legislativo. A urgência, nos projetos dos parlamentares, não é sinônimo de aprovação e, como veremos adiante, também não é sinônimo de diminuição no tempo de tramitação das propostas. Logo, urgência impacta de forma diferenciada na tramitação dos projetos da ALES, e essa variação está intimamente ligada à origem da proposta.

3.1 Ritmo de Tramitação na ALES

No tocante à análise do impacto do pedido de urgência no tempo de tramitação dos projetos, o destaque fica para as proposições do Executivo e do Judiciário que, de fato, tramitam mais rapidamente. A urgência também impacta diretamente no tempo de tramitação das propostas do Executivo e do Judiciário. Todavia, não impacta tanto no tempo de tramitação das propostas do Legislativo, pois, nesses casos, geralmente, a solicitação de urgência é decretada um bom tempo depois do início da tramitação.

Tabela VIII: Tempo de tramitação, por regime de apreciação - Todas as proposições.

Tramitação	Origem	Média	Mediana	N	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Ordinário	Legislativo	224	146	1047	239,8	0	1591
	Judiciário	124	126	3	108,5	15	232
	Executivo	178	148	11	145,0	0	542
	Total	223	146	1061	238,8	0	1591
Urgente	Legislativo	243	193	288	200,8	0	1241
	Judiciário	47	31	58	62,9	4	379
	Executivo	33	22	410	43,6	3	389
	Total	114	36	756	164,0	0	1241
Especial	Legislativo	106	74	551	128,8	0	1291
	Judiciário	240	240	1	-	240	240
	Executivo	164	164	2	113,8	83	244
	Total	107	75	554	128,7	0	1291

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

A tabela X, conforme anunciado anteriormente, mostra que o impacto do requerimento de urgência no tempo de tramitação das proposições varia de acordo com a origem da proposição. No Legislativo, a urgência não reduz tanto o tempo de tramitação dos projetos, o que nos faz inferir que a urgência utilizada como recurso estratégico impacta de forma diferenciada, conforme seja o projeto do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Os projetos do Executivo e do Judiciário tramitam mais rapidamente pela Casa, pois recebem o requerimento de urgência muito antes que os demais.

Não há dúvida no fato de que o tempo de tramitação interfere diretamente nas possibilidades de estudo das propostas capazes de torná-las mais representativas e mais eficientes. Na ALES, as propostas do Executivo em regime de urgência tramitam, em média, em 22 dias e as do Judiciário, em 31. Tal tempo é insuficiente para que as proposições tramitem de forma adequada, para que as comissões atuem e façam os aperfeiçoamentos necessários para uma lei de qualidade.

Outro ponto a ser analisado é o tempo que os autores das propostas levam para propor a urgência. O pressuposto central é o de que a rapidez com que a urgência é instaurada pode ser vista como um indicador de prioridade atribuída às matérias, o que está associado ao poder de impor a agenda de trabalhos.

Tabela IX: Tempo médio, em dias, corrido antes do pedido de urgência.

Origem da proposição	Média	Mediana	N	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Legislativo	167,1	118	282	168,09	0	806
Judiciário	11,2	6	57	21,33	0	138
Executivo	8,9	5	408	15,68	0	134
Total	68,8	8	747	129,14	0	806

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

O Executivo e o Judiciário levam muito pouco tempo para solicitar a urgência. O Legislativo, por sua vez, leva, em média, 118 dias para requerer a urgência para suas matérias. Isso se dá porque o Executivo utiliza regime de urgência para impor

sua agenda e reduzir a discussão em torno do projeto. Já o Legislativo, em regra, utiliza a urgência para retirar da comissão e enviar ao plenário para votação algumas matérias que estão tramitando por um longo período. Portanto, a urgência como recurso estratégico impacta de forma bem diferenciada no processo legislativo. O impacto varia e está diretamente relacionado com o autor da proposição.

4 As Comissões e o Processo Legislativo

A literatura sugere que o regime de tramitação influencia na qualidade das leis produzidas, visto que quanto maior for o tempo para deliberar sobre determinada matéria, maior tende a ser a qualidade da lei. Por isso, o correto funcionamento do sistema comissional está intimamente relacionado com o modelo informacional de organização. Este, por sua vez, está relacionado a um processo decisório mais democrático, deliberativo, com a produção de leis de maior qualidade, na medida em que as comissões são divididas por jurisdições especializadas, ou seja, por áreas temáticas específicas.

O padrão identificado no capítulo anterior considerando a análise dos dados institucionais e da composição das Comissões durante a 16ª Legislatura, que indicava um sistema comissional fraco e incapaz de circular informação adequada para a produção de leis bem informadas, foi confirmado com as análises dos dados sobre o processo legislativo da ALES.

Tomando como base o fato de que o regime de urgência retira os projetos das comissões e de que 95,6 % dos projetos do Executivo e 91,9% do Judiciário são propostos em regime de urgência, podemos presumir que, nos projetos do Executivo e do Judiciário, as comissões não exercem praticamente nenhuma importância. O plenário toma para si a atribuição de interferir sobre praticamente todos projetos tanto do Executivo quanto do Judiciário.

No que tange à análise da atuação das comissões nas proposições do Legislativo, o resultado é diferenciado. As comissões são mais atuantes nas proposições do Legislativo, uma vez que a urgência é bem menos utilizada em seus projetos. Todavia, até mesmo nas proposições do Legislativo, em que as comissões atuam, a

capacidade de emendar ou de emitir pareceres substitutivos é muito pequena. Portanto, as comissões são mais atuantes quando a proposta é de autoria do Legislativo, mas, por outro lado, não moldam essas mesmas proposições.

De fato, o funcionamento das comissões é impactado diretamente de acordo com a origem do projeto, o que não significa dizer, no entanto, que, nas proposições do Legislativo, o sistema comissional impacta profundamente na condução dos trabalhos.

Tabela X – Primeira e Segunda Comissão na qual as proposições tramitaram.

Primeira Comissão	N	%	Segunda Comissão	N	%
CCJ	1858	77,6	C CIDADANIA	777	32,5
MESA	205	8,6	C SAÚDE	247	10,3
C FINANÇAS	57	2,3	C FINANÇAS	85	3,6
C CIDADANIA	16	0,7	C MEIOAMBIENTE	67	2,8
C MEIO AMBIENTE	3	0,1	C DEFESA DO CONSUMIDOR	57	2,4
C SAÚDE	3	0,1	C SEGURANÇA	20	0,8
C AGRICULTURA	2	0,1	C CULTURA	20	0,8
C SEGURANÇA	2	0,1	C AGRICULTURA	16	0,7
C EDUCAÇÃO	1	0	C EDUCAÇÃO	14	0,6
Nenhuma comissão	246	10,3	CCJ	9	0,4
Total	2393	100	C INFRA-ESTRUTURA	5	0,2
			C TURISMO	5	0,2
			C CIENCIA E TECNOLOGIA	5	0,2
			Não houve segunda comissão	1066	44,5
			Total	2393	100

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Um dado interessante que merece destaque é o fato de que a CCJ é a comissão mais utilizada. Em 77,6% das vezes, ela foi a primeira comissão utilizada na ALES. Note que a segunda comissão não foi utilizada em 44,5% dos casos, ou seja, esses são os casos em que os projetos somente passam pela primeira comissão, sendo aprovados, arquivados ou rejeitados desde já. Grande parte dos 1066 projetos que não passaram por comissão foram os que obtiveram parecer negativo da CCJ, restando no arquivamento da proposição, o que faz presumir que os pareceres de inconstitucionalidade emitidos pela CCJ, são, geralmente, mantidos em plenário.

Situação muito diferente pode ser observada no que tange às proposições do Executivo. Neste caso, a primeira comissão reprovou somente 1 projeto de autoria do Executivo. Logo, CCJ funciona como instância de veto somente para as proposições do legislativo. Vale ressaltar que a mudança regimental feita em 2009 determinou a possibilidade de o líder de governo ocupar a presidência da CCJ. Assim, podemos inferir que a CCJ funciona como instância de veto para os Projetos do Legislativo e não do Executivo e, para garantir o controle da CCJ pelo Executivo, seu líder de governo pode, inclusive, ser presidente da comissão.

Tabela XI - Resultado dos projetos na Primeira e na Segunda Comissão

	Legislativo				Judiciário				Executivo				Total			
	Com. 1		Com. 2		Com. 1		Com. 2		Com. 1		Com. 2		Com. 1		Com. 2	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Reprovado	301	20,2	9	0,60	1	1,8	0	0,0	1	0,3	0	0,0	303	15,6	15,6	0,5
Aprovado	1162	78,1	916	61,5	50	90,9	49	89,1	375	94,9	311	78,5	1587	81,9	81,9	65,8
Emendado	13	0,9	8	0,5	4	7,3	2	3,6	19	4,8	12	3,0	36	1,9	1,9	1,1
Substituído	1	0,1	4	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1	0,1	0,2
Outros casos	11	0,7	552	37,1	0	0,0	4	7,3	0	0,0	73	18,4	11	0,6	0,6	0,6
Total	1488	100	1489	100	55	100	55	100	395	100	396	100	1938	100	100	100

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Um instrumento capaz de avaliar o poder das comissões em uma Casa é verificar a capacidade das comissões de emendarem ou emitirem pareceres substitutivos. Vale lembrar que os substitutivos fazem mudanças gerais nos projetos, enquanto as emendas produzem apenas mudanças pontuais. Na ALES, a capacidade de ‘emendamento’ é subutilizada: a primeira comissão emendou somente 1,90% das proposições e a segunda, somente 1,10% das propostas, o que fortalece o argumento de que o sistema comissional na ALES não funciona de forma adequada. A ALES, durante a 16ª Legislatura, não se organizou nos moldes propostos pelo modelo informacional.

A literatura em nível federal sugere que “[...] as comissões participem, prioritariamente, da formulação de projetos dos parlamentares, enquanto o plenário

é mais decisivo em relação a matérias do Executivo e do Judiciário”(ARAÚJO, 2009, p.167). Importando esse argumento para a ALES, podemos afirmar que, de fato, as comissões são mais atuantes nos projetos do Legislativo. Isto não significa dizer, por sua vez, que a participação dessas mesmas comissões no processo legislativo das proposições dos deputados é determinante, pois as comissões não moldam sequer os projetos do Legislativo.

Uma possível explicação para esses fatos é o não funcionamento adequado de uma Consultoria Parlamentar, que consta na estrutura formal da Casa. No entanto, na prática, não existe um corpo técnico especializado¹³. Desta forma, o parlamentar que necessite de uma informação adicional para emitir um parecer sobre uma matéria específica deverá contar exclusivamente com sua assessoria de gabinete. Esta, por sua vez, não pode contar com *experts* para tanto. Assim, o legislador pode não emitir emendas por desconhecimento da matéria.

Ressalta-se que outro indicador da organização informacional do Legislativo é a existência de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado, que funcione sistematicamente, e de forma apartidária. Ou seja, um órgão de assessoramento institucional capaz de prover de informações a todos os parlamentares. A enorme quantidade de assuntos tratados no âmbito do Poder Legislativo “[..] exige que este esteja apto a acionar uma multiplicidade de fontes e tipos de informação. Além disso, a casa deve ser capaz de processar as informações obtidas devidamente e em tempo hábil para que elas possam ser mobilizadas pelos legisladores no processo decisório” (MENDES DA ROCHA, 2010, p. 165). Assim, o não funcionamento adequado de uma consultoria parlamentar na ALES, durante a 16ª Legislatura, “encorpa” o argumento de que o sistema comissional da ALES destoa dos moldes estabelecidos no modelo informacional de organização de legislativos.

¹³ Informação verbal concedida pelo Secretário Geral da Mesa da ALES, Sr. Carlos Eduardo Casagrande que, acrescentando, informou que os funcionários admitidos no último concurso da Ales estão sendo treinados para a formação de um corpo técnico especializado. A Consultoria Parlamentar ainda não é uma realidade na Ales e não existia de fato, à época das minhas análises.

4.1 Comissões e regime de urgência

Este tópico propõe-se avaliar o efeito da urgência na capacidade das comissões para moldar os projetos que apreciam. Na ALES, o cenário encontrado é o seguinte: se a urgência retira os projetos das comissões e os transporta para o plenário, se quase todos os projetos do Executivo são processados em regime de urgência e com parecer oral, é possível inferir que as comissões interferem muito pouco nas proposições do Executivo e do Judiciário.

Desta forma, o regime de tramitação urgente impacta diretamente na capacidade de as comissões interferirem nos projetos do Executivo e do Judiciário. A utilização do regime de urgência como recurso estratégico pelo Executivo é determinante na diminuição da capacidade de atuação das comissões. É preciso lembrar que essa interferência deve ser vista como uma forma de propiciar o debate em torno dos projetos e, assim, melhorar sua qualidade. Portanto, é fato incontroverso a incapacidade de as comissões da ALES moldarem as proposições que ali tramitam.

Tabela XII- Tipo de parecer na Primeira Comissão

	Legislativo		Judiciário		Executivo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Parecer oral de comissão	148	9,9	51	92,7	368	92,9	567	29,21
Parecer escrito de comissão ¹⁴	1342	90,1	4	7,3	28	7,1	1374	70,74
Total	1490	100,0	55	100,0	396	100,0	1941	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Cerca de 92,90% dos pareceres emitidos nos projetos do Executivo e 92,70% do Judiciário são orais. As possibilidades de se emitir um parecer de qualidade em um tempo exíguo reforçam ainda mais a hipótese da pequena capacidade de

¹⁴ É preciso esclarecer que, não existiam informações suficientes no site da ALES a respeito do tipo de parecer nas comissões. Se o regime de tramitação era o urgente e o parecer na comissão era oral, a informação estava disponibilizada. Caso contrário, não existia informação nesse sentido. A informação de que os pareceres que não eram orais eram pareceres escritos foi concedida pelo Secretário Geral da Mesa da ALES, Sr. Carlos Eduardo Casagrande.

interferência das comissões no processo decisório da ALES, principalmente quando analisadas as propostas do Executivo e do Judiciário.

Tabela XIII- Tipo de parecer na Segunda Comissão

	Legislativo		Judiciário		Executivo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Parecer oral de comissão	138	9,3	49	89,1	311	78,5	498	25,6
Parecer escrito de comissão	804	53,8	2	3,6	12	3,0	818	42,1
Não se aplica	549	36,8	4	7,3	73	18,4	626	32,2
Total	1491	100,0	55	100,0	396	100,0	1942	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

O padrão se mantém muito parecido quando analisamos o tipo de parecer na segunda comissão. De fato, o parecer oral é extremamente utilizado nos projetos de autoria do Executivo e do Judiciário, quando somente 9,3% dos projetos do Legislativo recebem parecer oral na segunda comissão. Note-se que, em 32,2% dos casos, não se aplica o tipo de parecer. Estes são os casos em que os projetos não passam pela segunda comissão, pois são arquivados, rejeitados ou aprovados na primeira comissão.

Em síntese, tendo como pressuposto o fato de que o modelo informacional tende a criar incentivos para que os indivíduos se especializem, é possível inferir, após as análises sobre o sistema comissional da ALES, que ela não atuou nos moldes da vertente informacional de organização dos legislativos durante a 16ª Legislatura.

5 Poderes Partidários

O cenário demonstrado no capítulo anterior acaba por refletir nos dados analisados durante a 16ª Legislatura. A ALES é composta por 30 deputados e completou 2010 com 13 partidos compondo a arena parlamentar. Os partidos majoritários têm, em média, 3 deputados. A dispersão é enorme e, ao mesmo tempo, a possibilidade de haver uma negociação direta em decorrência do pequeno tamanho da Casa é interessante, principalmente se se levar em consideração a disposição regimental no

sentido de que o parlamentar que adere ao bloco partidário perde suas prerrogativas individuais em plenário.

No que tange à produção de leis dos parlamentares de acordo com o partido que a pertencem, os dados indicam que não há muita variação, principalmente quando analisamos o total das proposições aprovadas.

Nos estudos sobre o plano federal, o modelo partidário de organização dos parlamentos nos traz os partidos como atores fundamentais no processo decisório, restando, inclusive, as propostas do Executivo aprovadas, em grande parte, devido à configuração partidária da Casa, que, feitos os acordos inerentes à coalizão, interfere diretamente na produção de leis em nível federal:

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no interior do Congresso, tendo por base seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 102).

Na ALES, o domínio do Executivo também é uma realidade, mas as causas que geram esse cenário são diferentes daquelas detectadas no legislativo federal. Primeiramente, a fragmentação partidária não possibilita a formação de maiorias coesas, o que resulta na fraqueza das agremiações partidárias. Segundo, o fato de a Casa ser pequena favorece uma negociação direta, o que não significa afirmar que o Executivo não sonda suas possibilidades de sucesso sem intermediação das lideranças partidárias (DOMINGUES, 2001; PEREIRA, 2001, 2004).

A tabela XV traz informações relativas aos projetos propostos e aprovados pelo Legislativo, tendo como variável a origem das proposições, de acordo com os partidos aos quais os parlamentares pertencem.

Tabela XIV – Projetos propostos e aprovados por partido

	Média de parlamentares por partido	Projetos Propostos	%	Projetos aprovados	%
PTB	4	328	17,7	140	16,8
PDT	4	497	26,8	139	16,7
PSB	3	174	9,4	87	10,4
DEM	4	168	9,1	85	10,2
PT	2	139	7,5	99	11,9
PMDB	3	117	6,3	74	8,9
PMN	1	117	6,3	62	7,4
PRP	1	106	5,7	38	4,6
PSDB	3	68	3,7	30	3,6
PSC	1	67	3,6	24	2,9
PP	1	25	1,3	18	2,2
PT DO B	1	25	1,3	22	2,6
PR	1	23	1,2	15	1,8
PMS	1	1	0,1	0	0
Total	30	1855	100	833	100

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Como se pode observar, os partidos que têm maioria, têm 4 deputados em sua base. Além disso, existem 7 partidos que são representados por apenas 1 deputado. Os partidos com maioria, como já era de se esperar, propuseram e aprovaram mais projetos. Todavia, a variação da taxa, tanto de projetos propostos como de projetos aprovados, não varia significativamente, conforme a legenda partidária.

Conforme sustentação no capítulo anterior, relativo às análises institucionais, há uma fragmentação partidária que se traduz na falta de importância dos partidos como atores determinantes no processo decisório, características estas que foram confirmadas com a análise dos dados.

Assim, grosso modo, se, para o modelo partidário, o cerne para a compreensão das decisões internas do legislativo se encontra nos partidos - e se os partidos servem

como mecanismos institucionais para perseguir os objetivos dos legisladores, pois são meios de cooperação (NASCIMENTO, 2010) - é possível concluir que a ALES não tem sua organização atrelada ao modelo partidário de organização de legislativos.

6 Uma breve análise dos vetos

O processo legislativo não se esgota com a tramitação dos projetos de lei no Legislativo. A proposição, após tramitação no Legislativo, segue para a promulgação ou o veto do Executivo. O veto, por sua vez, além de servir como meio de bloquear a aprovação de leis contrárias às suas preferências, tem também a função de “[...] afetar as próprias iniciativas do Legislativo, à medida que os parlamentares, prevendo o veto, evitarão investir tempo e outros recursos em projetos com poucas chances de aprovação, a menos que julguem possível e interessante reunir uma maioria para reverter esse veto” (DOMINGUES, 2001, p. 97). Há também que se esclarecer o uso diferenciado de veto total e parcial. Enquanto o primeiro, regra geral, tem o escopo de impedir iniciativas do Legislativo nas propostas nas quais o Executivo não tem iniciativa exclusiva, “[...] o último tende a servir para que o governador assegure que as iniciativas das quais detém a exclusividade serão preservadas das emendas indesejáveis colocadas pelo Legislativo”(DOMINGUES, 2001, p 97).

A utilização exacerbada dos vetos significa divergências de interesses nas preferências políticas entre os poderes, e a análise dos vetos é capaz de verificar como o Legislativo tem condições de defender suas preferências quando elas distam daquelas do executivo (DOMINGUES, 2001).

**Tabela XV- Proposições Propostas e Aprovadas na ALES por Tipo e Origem
(2007-2010)**

Origem da proposição		Resultado da apreciação do Executivo										Total	
		Matéria não enviada ao Executivo		Veto total rejeitado		Veto total mantido		Veto parcial mantido		Projeto aprovado integralmente			
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Legislativo	Projeto de Lei	728	92,0	5	100,0	198	97,5	27	90,0	856	98,2	1814	95,4
	Projeto de Lei Complementar	14	1,8	0	0,0	5	2,5	3	10,0	1	0,1	23	1,2
	Emenda Constitucional	49	6,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	1,7	64	3,4
	Subtotal	791	100,0	5	100,0	203	100,0	30	100,0	872	100,0	1901	100,0
Judiciário*	Projeto de Lei	2	50,0			1	50,0	0	0,0	38	70,4	41	66,1
	Projeto de Lei Complementar	2	50,0			1	50,0	2	100,0	16	29,6	21	33,9
	Subtotal	4	100,0			2	100,0	2	100,0	54	100,0	62	100,0
Executivo	Projeto de Lei	2	50,0			1	33,3	6	66,7	234	56,5	243	56,5
	Projeto de Lei Complementar	2	50,0			2	66,7	3	33,3	179	43,2	186	43,3
	Emenda Constitucional	0	0,0			0	0,0	0	0,0	1	0,2	1	0,2
	Subtotal	4	100,0			3	100,0	9	100,0	414	100,0	430	100,0
TOTAL		799	100,0	5	100,0	208	100,0	41	100,0	1340	100,0	2393	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Na análise da tabela XVI, um dado nos salta aos olhos: em 4 anos, foram somente 5 vetos rejeitados pelo Legislativo. Portanto, o panorama geral encontrado na ALES, durante a 16ª Legislatura, transmite a dificuldade do plenário para reverter o veto governamental, o que, mais uma vez, fortalece o argumento do domínio do Executivo.

Considerações Finais

Após análise dos dados sobre a produção de leis na ALES durante a 16ª Legislatura, o panorama encontrado confirma a previsão estabelecida nos estudos das regras institucionais da Assembleia Capixaba, contidos no capítulo anterior. Importando as análises dos modelos distributivo, informacional e partidário de organização dos Legislativos, pode-se concluir que a ALES, de 2007 a 2010, manteve seus trabalhos alinhados à versão distributiva. A condução do processo decisório na Assembleia se aproxima mais das vertentes dispostas na versão distributivista.

Vejamos: a atuação do parlamentar capixaba, individualmente considerado, esteve atrelada à manutenção de suas bases eleitorais. Um exemplo é a preferência dos deputados pela produção individual de leis e a conseqüente subutilização dos instrumentos coletivos de proposta legislativa.

Outro ponto observado foi a preferência dos parlamentares pela proposição de leis de matéria social e honorífica, aprovando, efetivamente, as matérias de cunho honorífico, que são de baixo custo para aprovação. Assim, as altas taxas de aprovação do legislativo capixaba encontram-se relacionadas à produção de leis honoríficas ou sociais, quando se trata de declaração de utilidade pública, projetos estes de abrangência pessoal ou local. Vale lembrar que o grande número de propostas de abrangência pessoal e local é uma outra característica do paroquialismo preponderante na ALES.

No que tange à atuação do sistema comissional, verificou-se a inaptidão das comissões da ALES para influenciar o processo decisório. As comissões têm capacidade mínima para moldar os projetos que por elas tramitam. Ademais, a existência de 14 comissões, no período abarcado pelas análises, numa Casa onde há 30 membros, cada um participando de, em média, 3 comissões, faz com que a expertise não seja uma característica preponderante do sistema comissional. Não há como a informação circular de forma adequada para, enfim, ser utilizada como recurso estratégico pelos parlamentares. Acrescenta-se outro dado importantíssimo: falta apoio técnico especializado (consultoria parlamentar) que possa fornecer subsídios para decisões mais informadas dos deputados.

O regime de tramitação influencia diretamente a produção de leis da ALES, notadamente as leis de autoria do Executivo. Quase que a totalidade dos projetos do Executivo e do Judiciário tramita em regime de urgência. Esta retira o poder de análise e o aprimoramento das comissões ao remeterem o projeto ao plenário, que, por sua vez, é sobrecarregado. Desta forma, a atuação das comissões também é impactada pela urgência, com um detalhe: a urgência impacta efetivamente o tempo de tramitação dos projetos do Executivo e do Judiciário - que são projetos de baixo impacto, devido à competência legislativa restrita do Poder Judiciário - que tramitam em muito pouco tempo. Quanto aos projetos do Legislativo, a urgência não impacta

tanto. Ela é utilizada como recurso para “recolocar” na pauta das votações projetos que estavam tramitando há muito tempo. Tanto é que o Legislativo leva, em média, bem mais tempo para requerer a urgência em seus projetos.

Com relação aos partidos, conforme a análise das regras institucionais já indicava, a fragmentação partidária encontrada na ALES se reflete nos dados obtidos sobre a produção de leis. Não há uma verdadeira articulação em torno dos partidos como atores determinantes no processo legislativo. Quando verificamos a produção legal, não existem variações que possam ser condicionadas às legendas partidárias. A negociação, em regra, ocorre sem a participação dos partidos. Não há o que se falar em aplicação do sistema partidário de organização dos legislativos na ALES.

O ponto de convergência das análises, por sua vez, gira em torno da imposição da agenda pelo Executivo estadual. Do decorrer de todo o capítulo, as constatações foram neste sentido: as propostas de alto impacto e ampla abrangência foram, em sua maioria, produzidas pelo Executivo; o regime urgente de tramitação impacta fortemente as propostas do Executivo, que são aprovadas em curto espaço de tempo; o poder de influência das comissões nos projetos do Executivo é mínimo; os partidos, completamente fragmentados, não constituem instância capaz de promover articulações em torno e objetivos em comum.

Enfim, o padrão de subserviência do Legislativo às proposições do Executivo, também identificado por Domingues (2001) e Pereira (2001;2004), se manteve na ALES durante a 16ª Legislatura, com algumas particularidades identificadas e já mencionadas nesta pesquisa.

CONCLUSÕES

O pressuposto central das análises contidas nesta dissertação advém da utilização do Novo Institucionalismo como movimento teórico capaz de identificar os impactos das regras contidas no regimento interno e da Constituição Estadual na produção de leis da ALES, durante a 16ª Legislatura, que corresponde ao último mandato de Paulo Hartung.

O Novo Institucionalismo nos informa que as “regras formais do jogo”, ou seja, as regras institucionais, para além de definirem a organização das Casas Legislativas, determinam o comportamento dos atores políticos envolvidos. Considerando essa insígnia, e com base nos dados relativos à produção de leis na ALES, foi possível mensurar a medida desses impactos e, como consequência, traçar um perfil de atuação da ALES entre 2007 e 2010.

Cabe ressaltar que, em contraposição aos inúmeros trabalhos sobre a Câmara dos Deputados, os estudos dos Legislativos Estaduais ainda são escassos. A ALES, por exemplo, foi objeto de poucos estudos até hoje. Desta forma, os objetivos definidos nesta dissertação tiveram o intuito de cobrir uma lacuna, empreendendo uma análise da Assembleia Capixaba durante um período até então não estudado.

Para tanto, os estudos anteriores realizados por Mauro Petersem Domingues (2001) e André Pereira (2001; 2004) serviram tanto como ponto de partida, como ponto para uma análise comparativa, uma vez que foram verificadas possíveis modificações na atuação da ALES no decorrer dos anos.

Domingues (2001), ao analisar a produção de leis da ALES entre 1995 e 1998, constatou total subserviência do legislativo às propostas do executivo estadual. Pereira (2001; 2004), por sua vez, empreendeu uma análise da ALES durante 1995 e 2002 e, apesar de algumas divergências e peculiaridades em seu trabalho, convergiu suas análises no sentido do domínio da agenda legislativa pelo Executivo. As análises da 16ª Legislatura da ALES, por sua vez, também repetiram o cenário básico de domínio do Executivo já encontrado nas pesquisas anteriores.

Para o estudo proposto nesta dissertação, seguiu-se a seguinte estrutura. No capítulo I, foi apresentado o Novo Institucionalismo como vertente teórica da Ciência Política contemporânea e seu impacto nos estudos das arenas parlamentares. Os estudos legislativos brasileiros dominaram a segunda parte do primeiro capítulo. A dinâmica do processo decisório na Câmara dos Deputados serviu de objeto de análise para diversos autores que puderam compor uma agenda de trabalhos baseada nos estudos do Congresso norte-americano. Todavia, isto se deu com uma “personalidade própria”, com um refinamento teórico-metodológico capaz de instruir uma gama de trabalhos de diversos ângulos, sobre diversas Casas Legislativas de vários níveis.

No capítulo II, as análises giraram em torno da organização parlamentar e do processo decisório na ALES durante a 16ª Legislatura. Foram identificadas as atribuições da Assembleia Legislativa do Espírito Santo previstas na Constituição estadual e no RIALES. Vale ressaltar que, em 2009, passou a vigorar um novo Regimento Interno na Casa, e essas modificações também ganharam destaque na condução do capítulo. Com base nos regimentos institucionais, foi possível tecer as primeiras considerações acerca do modelo de organização legislativa preponderante na ALES. Foi necessário, primeiramente, identificar as regras contidas no regimento interno, para, posteriormente, verificar seu impacto na produção de leis da ALES. Admitindo-se que as regras impactam diretamente no processo decisório, elas foram definidas e analisadas no segundo capítulo e nortearam a análise no capítulo subsequente. O terceiro capítulo foi responsável pela análise dos dados da produção de leis da ALES durante a 16ª Legislatura. Foram identificados os impactos da organização parlamentar no processo decisório da Assembleia Capixaba.

A análise dos dados foi dividida tomando-se como ponto de partida os modelos de organização parlamentar definidos na literatura norte-americana, quais sejam: o modelo distributivista, o informacional e o partidário. Essa divisão permitiu uma análise criteriosa dos principais atores que influenciam a arena legislativa: se os parlamentares individualmente considerados, as comissões e os partidos.

Conforme anunciado no capítulo II, a atuação da ALES se aproxima mais do modelo distributivo de organização parlamentar, na medida em que os legisladores, de fato, propõem e aprovam leis de cunho paroquialista. Além disso, quase não utilizam instrumentos coletivos de proposição de leis.

No que tange ao sistema comissional, os dados revelaram uma inaptidão das comissões como atores capazes de influenciar o processo legislativo. A capacidade de 'emendamento' é mínima, inclusive nos projetos de autoria do próprio Legislativo. As proposições do Executivo e do Judiciário, por sua vez, quase sempre tramitam em regime de urgência, além de não sofrerem alterações em seu conteúdo visando ao aprimoramento. Elas são aprovadas em um espaço muito curto de tempo, com pareceres orais, sem tempo hábil para a atuação das comissões. A novidade ficou para a CCJ, que, durante a 16ª Legislatura, atuou como instância de veto na emissão de pareceres de inconstitucionalidade das proposições do Legislativo. As propostas do Executivo continuaram imunes à interferência do sistema comissional da ALES.

Com relação aos partidos como atores influentes no processo legislativo, os dados mostraram que a fragmentação partidária, já identificada no capítulo II, restou por desqualificar a atuação partidária. São 13 partidos num universo de 30 deputados. A diferença encontrada na produção legislativa, tendo como variável os partidos, foi mínima. Assim, ficou comprovada a não aplicação do modelo partidário - que é o preponderante nas análises dos Legislativos de nível nacional - de organização legislativa na ALES do último governo Paulo Hartung.

A longo da análise disposta nesta pesquisa, verificou-se a preponderância do Executivo no processo decisório. O Executivo foi o ator bem-sucedido, apropriando-se da expressão de Tomio (2011), da trama desenvolvida na ALES, entre 2007 e 2010. O cenário identificado foi o de um Executivo forte, com fortes poderes institucionais e, lado oposto, um legislativo fraco, “[...] seja porque fracamente organizado internamente, seja em razão do fato de que os deputados estaduais, frente à fraqueza das agremiações partidárias, dependem do acesso a recursos públicos que são de monopólio do governador” (TOMIO, 2011, p. 12). Acrescenta-se que, para Gurgel (*apud* Rainha, 2012, p. 3), “[...] o controle exercido pelo Executivo,

principalmente no que tange ao poder exclusivo de iniciar legislação orçamentária, estende-se para as Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas e cria incentivos para os legisladores apoiarem a agenda governamental nos vários níveis federativos”.

Assim, o Executivo tem poderes para impor sua agenda e a impõe sem grandes obstáculos. As aprovações dos projetos de autoria do Executivo são, praticamente, dadas como certas e feitas em curtíssimo espaço de tempo. Nas proposições do Executivo, o Legislativo tem sua capacidade de atuação e influência “restringida a quase zero”. Na ALES, nas palavras de Domingues (2001), o Legislativo abdica do poder de apreciar as iniciativas do Executivo.

No decorrer de toda a análise, verificou-se a sobreposição do Executivo na agenda de trabalhos da ALES. Importante mencionar que, o domínio do Executivo nas Assembleias Estaduais não é um argumento novo. Grosso modo, o argumento genérico é o de que os governadores controlam as Assembleias Legislativas e estas, por sua vez, exercem apenas um papel homologatório. Todavia, existem pesquisas que refutam essa análise, haja vista que a dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo varia de estado para estado, sendo que há espaço para os legisladores legislarem para além de matérias de cunho paroquialista, como homenagens e declarações de utilidade pública (TOMIO, 2011). Neste estudo, a ALES não demonstrou força suficiente para assumir uma postura diferenciada dessa premissa no cenário político capixaba.

De fato, a estrutura institucional consolidada na Federação é, sem dúvidas, um parâmetro capaz de esclarecer o arranjo político estadual. Todavia, “[...] o peso das regras informais, a trajetória institucional e a dimensão dos recursos que cada ator político detém são importantes elementos a serem considerados no equilíbrio do jogo político local”. Desta forma, “[...] a estrutura do presidencialismo é replicada no nível dos estados, mas as interações políticas, estas, são específicas de cada contexto” (RAINHA, 2012, p.3).

Excetuando-se algumas características e diferenças pontuais encontradas nesta pesquisa, o quadro geral posto por Domingues (2001) e Pereira (2001; 2004) se manteve nas análises da ALES durante a 16ª Legislatura.

Cumprе ressaltar que a pesquisa aqui apresentada não é conclusiva. Ao contrário, a ela coube somente o papel de trazer novos dados da ALES sobre uma ótica diferenciada: a de análise do impacto das regras contidas no RIALES. Enfim, as análises aqui apresentadas abrem espaço para outras pesquisas que poderão lançar luz a posteriores análises do cenário político capixaba.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **Negócios, acordos e eleitores: o que motiva os deputados?** In: AMES, B. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano. **A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação.** In Luiz Werneck Vianna, org., A Democracia e os Três Poderes no Brasil, Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ANASTASIA, Fátima. **Teoria democrática e o novo institucionalismo.** Caderno de ciências sociais, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 31-46, dezembro 2002.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **Racionalidade, instituições e normas: uma análise sobre a ação coletiva e a estabilidade das escolhas sociais.** Isegoria - Ação Coletiva em Revista, v. 01, 2011.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O Bicameralismo no Brasil: as Bases Institucionais e Políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004).** Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG, 2009.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Brasília: Imprensa no Senado Federal. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 71 de 29 de novembro de 2012.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COUTO, C. G. **Negociação, Decisões e Governo: padrões interativo nas relações executivo-legislativo e o caso paulistano.** IN: ANDRADE, R. C. O processo de governo no município e no estado. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.

COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: party government in the House.** Berkeley, University of California Press, 1993

DOMINGUES, Mauro Petersem. **Espírito Santo: produção legal e relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998**. In: SANTOS, F. O poder legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ESPÍRITO SANTO, **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989**. Espírito Santo: Imprensa no Estado do Espírito Santo. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 63 de 2009.

ESPÍRITO SANTO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Regimento Interno: Resolução nº 2.700, de 2009. Espírito Santo: ALES, 2009. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>, acesso em: junho de 2012.

FIGUEIREDO, A. E LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. E LIMONGI, F. **Poder de Agenda e Políticas Substantivas**. In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada/Magna Inácio, Lucio Rennó, organizadores.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HALL, P. e TAYLOR, R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova, n. 58, 2003.

INÁCIO, M. E RENNÓ, LUCIO. **Estudos Legislativos no Brasil**. In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada/Magna Inácio, Lucio Rennó, organizadores.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KHREBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

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

LEMOS, Leany Barreiro. **O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90.** In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LIMONGI, F. **Estudos Legislativos.** In: LESSA, Renato (org). *Horizontes das Ciências Sociais*. Anpocs, 2010.

LIMONGI, F. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente.** BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1994.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MÜLLER, G. **Representação Política: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada.** Revista Brasileira de Ciências Sociais-vol.24, nº69, 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira de. **Os Modelos de Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário.** Revista Política Hoje, Vol. 19, n. 2, 2010.

OLIVEIRA, Ueber José de; PEREIRA, Valter Pires. **Eleições no Espírito Santo: da hegemonia do PMDB à fragmentação partidária (1982/1992).** Revista Ágora, n.7, 2008.

PASSOS, M. C. **Governos de coalizão em unidades sub-nacionais: os casos do Paraná e Rio Grande do Sul: uma discussão preliminar.** Trabalho apresentado no Seminário Nacional de Sociologia e Política, UFPR, 2009.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989.** In: SANTOS, F. *O poder legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. “Por Baixo dos Panos”: **Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.

PEREIRA, C. & MUELLER, B. 2000. **Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67.

PERES, P. S. **Comportamento ou Instituições? A evolução do neo-institucionalismo na ciência política**. RBCS, vol. 23, n. 68, 2008.

PESSANHA, Charles. **O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática**. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

PILIATI, Adriano. **A Perspectiva Institucionalista e a Análise da Dinâmica Decisória das Decisões Legislativas**. *Direito, Estado e Sociedade*, Vol. 9, n 29, 2006.

POLSBY, Nelson. **The institutionalization of U.S. House of Representatives**. In: *American Political Sciences Review*. Vol. 62, n. 3, 1968.

RAINHA, Jamila. **A dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo no Estado do Espírito Santo (2003-2010)**. UFES, 2012. (Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS).

ROCHA, M. e BARBOSA, Cássio. **Regras, Incentivos e Comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul**. *Revista de Sociologia Política*, Vol. 16, 2008.

ROCHA, Marta Mendes da. **Representação, Deliberação e Estudos Legislativos.** RBCS, vol. 25, n 74, 2010.

ROCHA, Marta Mendes da. **REPRESENTAÇÃO, INFORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL.** Tese de Doutorado. UFMG, 2010.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo Horizonte: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SHEPSLE, K & WEINGAST, B. **Positive theories of congressional institutions.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

SILVA, M. Z. . **Trajatória político-institucional recente do Espírito Santo.** In: VESCOVI, Ana Paula V. Janes; BONELLI, Regis. (Org.). Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social. 1ªed.Vitória: ES: BIOS, 2010.

TOMIO, F. e RICCI, P. **Conexão Eleitoral, Processo Legislativo e Estratégias Parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais.** Unicamp, 2008 (Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP)

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **O processo legislativo estadual sob dois regimes constitucionais: processo decisório e as relações executivo/legislativo nos estados na transição democrática e após 1988 (1979-2010).** UFPR, 2011. (Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS).

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

SITES CONSULTADOS

Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo: <http://www.al.es.gov.br/portal/>

ANEXOS

ANEXO I: INFORMAÇÕES SOBRE O BANCO DE DADOS UTILIZADO¹⁵

1 – INFORMAÇÕES DO BANCO DE DADOS SOBRE PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO DE LEIS UTILIZADOS NA DISSERTAÇÃO

O banco de dados sobre a produção e o processo legislativo utilizado nesta dissertação foi organizado considerando informações contidas no *site* da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. O banco de dados foi construído contendo o universo de proposições legislativas compreendidas entre o período de 2007 a 2010 (16ª Legislatura).

1.1) Sobre o universo das proposições e o banco de dados

O universo considerado corresponde às propostas que tramitaram, ou iniciaram tramitação, entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2010. O conjunto abarca projetos de lei ordinária (PL), de lei complementar (LCompl) e propostas de emenda constitucional (EC), isto é, proposições do Legislativo, do Executivo e do Judiciário propostas à ALES no período indicado.

Por esse critério, foram desconsideradas as medidas provisórias e as matérias orçamentárias – PPA, LDO, LOA , ou sejam, propostas que tramitam por um processo legislativo diferenciado.

No período em foco, somadas as proposições de autoria do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, 2.435 (duas mil, quatrocentas e trinta e cinco) matérias deflagraram o processo legislativo na ALES. Entre estas, 2.141 (dois mil, cento e quarenta e um) PL, 230 (duzentos e trinta) LCompl e 65 (sessenta e cinco) EC.

1.2) Estrutura dos bancos amostral e universal sobre o processo legislativo e a produção de leis: variáveis incluídas e codificações adotadas

¹⁵ O Banco foi elaborado, parte no ano de 2012 e, parte no ano de 2013, com as informações contidas no site da ALES: <http://www.al.es.gov.br/portal/>

O banco é composto por variáveis relativas ao processo decisório na ALES. A lista abaixo contém as variáveis do banco.

1 – Identificadores

1.1 – número do caso

1.2 – número da proposição

2 – Origem da proposição

2.1 – Instância de origem: Legislativo, Executivo, Judiciário, Cidadãos

2.2 – Nome do autor

2.3 – Partido do autor na data da proposição

3 – Características da proposição

3.1 – Ementa ou expressão informativa do conteúdo da proposta

3.2 – Conteúdo:

1. Administrativa
2. Social
3. Econômica
4. Honorífica
5. Político- Institucional
6. Não Identificada

3.3 – Abrangência:

1. Pessoal
2. Local
3. Regional

3.4 – Tipo da proposição:

1. Ordinária
2. Complementar
3. Emenda constitucional

4 – Dados sobre a tramitação:

4.1 – Data da início da tramitação na câmara de origem

4.2 – Comissões que apreciaram a proposição

4.3 – Parecer de cada comissão:

1. Aprovação total
2. Rejeição total
3. Aprovação com emendas
4. Aprovação de substitutivo

4.4 – Natureza do parecer:

1. De comissão, escrito
2. De comissão, oral
3. De plenário
4. Sem informação
5. Não se aplica

4.5 – Tipo de tramitação

1. Ordinária
2. Urgente

4.6 – Autor da urgência:

1. Governador do Estado
2. Parlamentar
3. Comissão
4. Mesa
5. Outros casos
6. Não se aplica

4.7 – Data da urgência

4.8 – Resultado

1. Reprovado
2. Aprovado
3. Aprovado com emendas
4. Aprovado substitutivo
5. Arquivado
6. Outras situações

4.9 – Data da sanção

5 - Observações

ANEXO II – Lista de Siglas e Legendas Partidárias

LISTA DE SIGLAS

ALES - Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo
ALMG - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ALECE - Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
CEst - Constituição Estadual
EC - Emenda à Constituição
CF - Constituição Federal
JD - Judiciário
MP- Ministério Público
TJ - Tribunal de Justiça
TC- Tribunal de Contas do Estado
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PL - Projeto de Lei Ordinária
PLC - Projeto de Lei Complementar
RIALES - Regimento Interno da ALES

LISTA DE LEGENDAS PARTIDÁRIAS

DEM - Democratas
PAN - Partidos dos Aposentados da Nação
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN - Partido da Mobilização Nacional
PP - Partido Progressista
PR - Partido da República
PRP - Partido Republicano Progressista
PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PT do B - Partido Trabalhista do Brasil

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

ANEXO III – Lista de Deputados e Partidos na ALES DURANTE A 16ª Legislatura

1ª Sessão Legislativa Ordinária da 16ª Legislatura

DEPUTADOS	PARTIDOS
Athaide Armani	PFL
Élcio Álvares	PFL
Guiuliano dos Anjos	PFL
Claudio Vereza	PT
Carlos Casteglione	PT
Hércules da Silveira	PTB
Luzia Toledo	PTB
Marcelo Santos	PTB
Theodorico Ferraço	PTB
Janete de Sá	PSB
Luciano Pereira	PSB
Paulo Foletto	PSB
Rodrigo Chamoun	PSB
César Colnago	PSDB
Robson Vaillant	PL
Vandinho Leite	PL
Aparecida Denadai	PDT
Cabo Josias da Vitória	PDT
Euclério Sampaio	PDT
Volmar Campostrini Filho	PDT
Sérgio Borges	PMDB
Guerino Zanon	PMDB
Luis Carlos Moreira	PMDB
Jardel dos Idosos	PMN
Reginaldo Almeida	PSC
José Eustáquio de Freitas	PAN
Rafael Favatto	PAN
Cacau Lorenzoni	PP

Elion Vargas	PRP
Wanildo Pascoal	PTdoB

3ª Sessão Legislativa Ordinária da 16ª Legislatura

DEPUTADOS	PARTIDOS
Atayde Armani	DEM
Robson Vaillant	DEM
Élcio Alvares	DEM
Theodorico Ferraço	DEM
Giuliano dos Anjos	DEM
Cláudio Vereza	PT
Givaldo Vieira	PT
Luzia Toledo	PTB
Marcelo Santos	PTB
Freitas	PTB
Drº Rafael Favatto	PTB
Valter de Paula	PSB
Luciano Pereira	PSB
Rodrigo Chamoun	PSB
Vandinho Leite	PR
Aparecida Denadai	PDT
Da Vitória	PDT
Drº Wolmar Campostrini	PDT
Euclério Sampaio	PDT
Rudinho de Souza	PSDB
Marcelo Coelho	PSDB
Drº Hércules	PMDB
Luiz Carlos Moreira	PMDB
Sérgio Borges	PMDB
Janete de Sá	PMN
Paulo Roberto	PMN

Reginaldo Almeida

PSC

Cacau Lorenzoni

PP

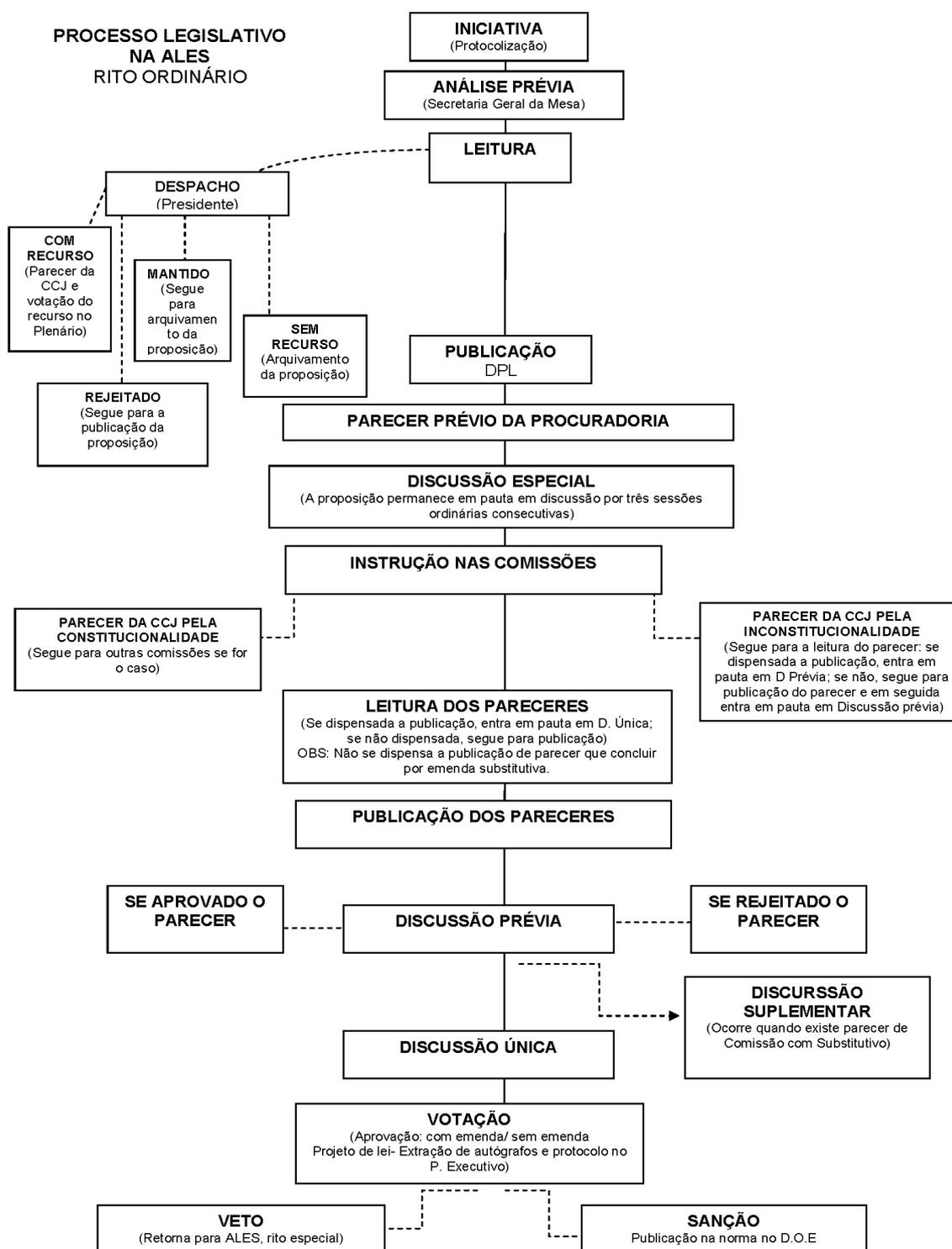
Dary Pagung

PRP

Wanildo Sarnágua

PTdoB

ANEXO IV – Diagrama / Processo Legislativo Ordinário na ALES



Fonte: Elaboração própria, a partir do RIALES.