UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

FÁBIO LACERDA MARTINS DA SILVA

Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)

VERSÃO CORRIGIDA

O exemplar original se encontra disponível no CAPH da FFLCH (Centro de Apoio à
Pesquisa Histórica)

SÃO PAULO
2012

FÁBIO LACERDA MARTINS DA SILVA

Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da
Universidade de São Paulo, para a
obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Área de concentração: Ciência Política.

Em acordo com a versão corrigida
Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci.

VERSÃO CORRIGIDA

O exemplar original se encontra disponível no CAPH da FFLCH (Centro de Apoio à
Pesquisa Histórica)

SÃO PAULO
2012

Folha de aprovação

Nome: Fábio Lacerda Martins da Silva

Título: Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Ciência Política.

Data da defesa: _____

Resultado: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paolo Ricci (Orientador)

Instituição: DCP/USP

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Para Carlos, meu pai, e Eloisa, minha mãe.

Agradecimentos

Gostaria de registrar meus sinceros agradecimentos a uma série de pessoas e instituições que contribuíram de maneira decisiva para esta pesquisa. Agradeço de modo muito especial à paciência, orientação e leitura atenta do professor Paolo Ricci, orientador desta dissertação. Agradeço aos integrantes da banca de qualificação, professores Fernando Guarnieri e Lorena Barberia, pelas sugestões e observações feitas. Agradeço, também, ao professor Fernando Limongi, pela inspiração.

Devo um profundo agradecimento ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política (DCP) da USP, em particular à Ana, Márcia, Maria Raimunda, Leonardo e Vasne. Agradeço, também, aos amigos do DCP, dentre os quais cito San Assunção, Lucas Petroni, Raissa Wihby, Marcos Silveira, Tatiana Moura, Davi Moreira, e, em particular, Miguel Barrientos e Sergio Simoni Jr., pela amizade e debate intelectual. A lista, porém, é extensa, e mencionar alguns é necessariamente ser injusto a outros. Devo também um agradecimento especial ao Maurício Izumi, pelas aulas de R. Agradeço à equipe do Consórcio de Informações Sociais (CIS), onde atualmente trabalho, pela amizade e companheirismo.

Não poderia deixar de prestar um agradecimento aos meus amigos da Escola Nossa Senhora das Graças, vulgo «Gracinha», por toda a paciência em tantos anos de amizade. Cito, em particular, Felipe Sabino, Gabriel «Pulga» Glebocki, Guilherme «Guiguil» Zwetsch e Marcos Fonseca Jr., pela longa convivência. Não posso deixar de agradecer, também, aos amigos e amigas do Movimento Focolares, dentre os quais, certamente, a amizade com Letícia Almeida é a mais representativa. Um agradecimento profundo deve ser feito também aos meus amigos – residentes e frequentadores – do Centro de Estudos Universitários do Sumaré. Mais uma vez, a lista é por demais extensa, mas não poderia deixar de citar aqui meu grande amigo Guilherme Melo, por tudo o que fez por mim.

Por fim, devo um agradecimento especial à minha família, aqui representada por minha mãe, Eloisa; minhas tias Elizabeth e Elizeth; e meu pai, Carlos, e sua mulher, Fátima. A todas essas pessoas, bem como a muitas outras que, injustamente, não foram aqui lembradas, devo meus mais profundos agradecimentos, pois tanto caso fazem de quem tão pouco vale, e tanto ajudam a quem tão mal lhes merece. A todas elas são devidos os eventuais méritos deste trabalho. Seus equívocos, porém, são de minha inteira responsabilidade.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro a esta pesquisa.

SILVA, F. L. M. Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010). 2012. 98 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RESUMO

O tema deste trabalho é o papel das assembleias legislativas na produção de leis estadual. A relação Executivo-Legislativo vem sendo tema privilegiado dos estudos de política comparada. No caso da política estadual brasileira, o debate girou em torno do forte predomínio dos governadores sobre as assembleias. Grosso modo, tal predomínio se traduziria na formação de maiorias governistas *ad hoc* e no baixo grau de participação dos deputados estaduais no processo decisório.

Este trabalho apresenta novas evidências sobre o grau de apoio dos parlamentares ao governo estadual, bem como sobre sua participação na produção de leis. A partir de um estudo de caso da relação entre governo e assembleia no estado de São Paulo, no período 1999-2010, argumenta-se que, tal qual sugerido pela literatura pregressa, o grau de apoio legislativo do governo estadual é consideravelmente alto. Além disso, os parlamentares estaduais apresentam um baixo grau de sucesso na aprovação de suas leis, que são, via de regra, pouco relevantes *vis-à-vis* aquelas produzidas pelo Executivo. Não obstante, a participação parlamentar na produção de leis é baixa mesmo se o indicador utilizado para aferi-la for a modificação – via emendas – das proposições do Executivo.

As evidências apresentadas neste trabalho indicam que, muito embora as suposições da literatura sobre o alto grau de apoio logrado pelo governo e a baixa participação parlamentar estejam corretas, as explicações dadas para tanto negligenciaram variáveis importantes. A hipótese apresentada aqui é que a baixa participação parlamentar se explicaria sobretudo pelo arranjo federativo brasileiro. A alta concentração de competências na União, de um lado, e a obrigação de que a relação entre os poderes estaduais seja simétrica àquela encontrada no nível federal, de outro, impõem aos parlamentares estaduais fortes limitações na produção de leis. O trabalho indica, ainda, que o baixo grau de participação parlamentar seria uma das principais variáveis explicativas para a formação de grandes coalizões legislativas nos estados. Um ambiente de restrição severa na produção de normas tornaria a própria clivagem entre governo e oposição sem sentido.

Palavras-chave: Executivo, Legislativo, política estadual, participação legislativa.

SILVA, F. L. M. State Level Presidentialism and the Policy Impact of State Assembly of São Paulo (1999-2010). 2012. 98 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ABSTRACT

The main theme of this thesis is the role of state assemblies in the policy making process. Legislative-Executive relations have been a privileged theme of research in comparative politics. Regarding brazilian state politics, the debate has stressed the strong prevalence of governors over state assemblies. In short, such prevalence means the formation of strong *ad hoc* legislative majorities and a low degree of legislators' impact on the policy making process.

This thesis presents new evidence on the degree of state governments' legislative support. Drawing on a case study about Legislative-Executive relations in the state of São Paulo (1999-2010), it argues that, as suggested by previous literature, state governments benefit from a strong legislative support. Besides, state legislators present a low degree of success of bills approval, which are usually of little relevance. Still, the impact of legislators on legislative process is low even if one considers the effect of legislators' amendments on governor's bills.

Evidence presented here indicate that, although the assumptions of previous literature about state governments' strong legislative support and the low impact of legislators are correct, the explanations for such phenomena neglect important variables. The main hypothesis presented here is that the low impact of legislators on the legislative process is explained rather by the design of brazilian federation. On the one hand, the high concentration of policy areas on the federal government, and, on the other, the fact that state Legislative-Executive relations must replicate its federal counterpart, impose a strong limitation on legislators influence on the legislative process. Still, it is argued that this limitation is a major explanation for the strong legislative coalitions that support state governments. An environment of severe restriction on legislative production make the cleavage between government and opposition pointless.

Keywords: Executive, Legislative, state politics, legislative participation.

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo 1 – Executivo, Legislativo e Presidencialismo	13
Capítulo 2 – Produção de Leis Estadual e Comportamento Partidário: um Exame de Três Legislaturas Paulistas (1999-2010)	32
Capítulo 3 – A Influência das Assembleias Legislativas na Produção de Leis Estadual: o Caso de São Paulo (2007-2010)	46
Considerações Finais	76
Bibliografia	78
ANEXO A	85
ANEXO B	94

Introdução

A discussão sobre sistemas de governo foi uma das mais importantes de toda a teoria política dos últimos séculos. Desde o início, esse debate girou em torno de uma escolha institucional básica: presidencialismo ou parlamentarismo. A uma longa discussão teórico-normativa, seguiu-se, sobretudo nas últimas décadas do século XX, uma extensa disputa sobre qual seria, do ponto de vista empírico, a melhor escolha para uma democracia.

Foi nas últimas décadas do século XX, também, que esse debate ganhou uma profundidade inédita. Embora se tratasse de um debate profícuo, seu desenvolvimento nessa época se explica pela entrada de uma série de países no rol das democracias. Ao fazê-lo, esses países foram inevitavelmente confrontados com escolhas institucionais, das quais aquela sobre o sistema de governo seria, talvez, a mais importante.

Contrariando um suposto consenso acadêmico, um grande número de novas democracias – sobretudo na América Latina – adotou o sistema presidencialista de separação de poderes. No entanto, como se sabe, a história democrática de muitos desses países foi bastante tortuosa, para dizer o mínimo. Os percalços das democracias latino-americanas tornou premente o debate sobre os «perigos do presidencialismo», para usar a expressão de Juan Linz.

Assim, a uma já extensa literatura focada em sistemas parlamentaristas, veio se somar um grande corpo de estudos sobre o presidencialismo. Ao longo dos anos 1980 e 1990, a discussão sobre as duas formas de governo convergiu progressivamente, e, cada vez mais, constatou-se que a simples clivagem entre sistemas presidenciais e parlamentares parecia insuficiente para explicar o desempenho de regimes democráticos. O estudo do caso brasileiro teve um papel importante nesse debate.

Tendo um sistema presidencialista multipartidário, o arranjo institucional brasileiro foi sempre visto como problemático. Com efeito, alguns analistas consideraram que, do ponto de vista institucional, o Brasil representaria a «pior escolha possível». O diagnóstico de que o sistema político brasileiro conduziria o país à ingovernabilidade permaneceu firme até meados da década de 1990, quando foi paulatinamente colocado em xeque.

Nesse sentido, a questão mais premente se referia a se e como o Executivo obteria apoio do Legislativo em um sistema de separação de poderes. A resposta norte-

americana parecia insatisfatória, já que, considerando o conjunto de países com sistemas presidencialistas, os Estados Unidos são muito mais um *outlier* do que um caso típico. O exame do caso brasileiro, por outro lado, contribuiu decisivamente para demonstrar que governos poderiam gozar de sólido apoio legislativo mesmo em sistemas presidencialistas com muitos partidos. A agenda de estudos desenvolvida a partir das críticas de Linz ao presidencialismo revelou que presidentes também têm incentivos para formar coalizões majoritárias, e que elas de fato se formam, sendo antes a regra do que a exceção. Revelou, também, que, mesmo quando isso não ocorre, e um presidente lidera um governo minoritário, isso não significa necessariamente um «fracasso», nem tampouco o início de uma ruptura democrática. Coincidentemente, na década de 1990, os estudos sobre sistemas parlamentaristas também demonstrariam que governos minoritários ocorriam com frequência em parlamentos europeus.

Hoje, seja no debate político brasileiro, seja nas teorias de política comparada, firmou-se um consenso quanto à viabilidade de sistemas presidencialistas multipartidários. No entanto, a despeito disso, os modos como o Executivo obtêm apoio continuam sendo objeto privilegiado de investigação na ciência política.

Este trabalho se perfila na esteira do debate sobre a relação entre governos e assembleias legislativas no Brasil contemporâneo. Ao fazê-lo, porém, tangencia a discussão sobre a estrutura federativa brasileira. A relação entre política estadual e federalismo não é nova. Desde a redemocratização, uma parcela considerável de estudos sobre a política estadual no Brasil enfatizou os efeitos nocivos da descentralização política. Nesta linha, a tentativa de se distanciar da centralização característica do regime militar teria levado a mudanças consideráveis na dimensão federativa do país. Porém, as consequências dessas mudanças não teriam sido exatamente as almejadas. Elas teriam produzido uma relação difícil, não apenas entre estados e União, mas também entre governadores e seu suposto contrapeso estadual, as assembleias legislativas. É curioso que, embora a Constituição de 1988 tenha redesenhado as competências que cabiam aos distintos níveis de governo, e que, nesse redesenho, os estados saíssem desfavorecidos relativamente à União e municípios, ainda assim o chefe do Executivo estadual se tornava uma figura central na dinâmica política nacional.

A literatura sobre a política estadual brasileira escrita nos anos 1990 deu grande destaque ao predomínio dos governadores sobre as assembleias. Grosso modo, tal predomínio se traduziria na formação de maiorias governistas *ad hoc* e no baixo grau de participação dos deputados estaduais no processo decisório. Embora trabalhos

posteriores tenham revelado alguma variação entre os estados, a baixa participação dos parlamentares permaneceu pouco estudada, bem como o elevado (e anômalo) grau de apoio legislativo ao governo. Embora diversos, os argumentos apresentados para explicar esses dois fenômenos ecoavam os da sociologia política brasileira, que os identificavam em variáveis sociais e culturais.

Este trabalho aponta para uma direção distinta. Sem negar a importância de outras variáveis, seu argumento central é que o arranjo federativo é uma das principais variáveis a explicar a baixa participação dos parlamentares estaduais na produção de leis. A baixa participação seria, por sua vez, responsável em grande medida pela formação de grandes coalizões legislativas nos estados brasileiros, muito maiores do que as coalizões formais.

O argumento será desenvolvido da seguinte forma. No Capítulo 1, é feita uma revisão da literatura sobre a relação entre Executivo e Legislativo em regimes presidenciais e parlamentares, buscando ressaltar a convergência nos estudos dos dois. Em seguida, a revisão se desloca especificamente para a literatura sobre o caso brasileiro. O interesse, aqui, é mostrar como a discussão maior da política comparada contribuiu para a compreensão do caso brasileiro, e, ao mesmo tempo, ressaltar a importância dele para o debate teórico-normativo sobre instituições políticas comparadas. Depois, é revisada também a literatura sobre a política estadual brasileira. Argumenta-se que, desde seus trabalhos seminais, esse debate avançou pouco. Aqui, são apresentadas também as principais hipóteses deste trabalho.

No Capítulo 2, será examinado o papel do Executivo na produção de leis em três legislaturas paulistas (1999-2010). As evidências apresentadas sobre o sucesso e dominância dos dois poderes, bem como os tipos de leis mais produzidos por cada um, reforçam o papel de apequenamento do Legislativo estadual já descrito na literatura. Não obstante, o Capítulo 2 apresentará ainda o grau de apoio ao governo dos partidos com representação na assembleia. Esse apoio, argumenta-se, teria como dois de seus determinantes (i) o número reduzido de competências atribuídas à esfera estadual e (ii) o papel diminuto que, nos estados, cabe ao Legislativo *vis-à-vis* o Executivo, dadas as prerrogativas definidas pela Constituição Federal.

Em consonância com a literatura mais recente que se debruçou sobre a participação dos parlamentares na produção de leis, no Capítulo 3 serão examinadas as emendas dos parlamentares aos projetos de lei do Executivo apresentadas durante a legislatura 2007-2010. Nesse esforço, uma abordagem mista é empregada. À uma

mensuração quantitativa das emendas parlamentares, soma-se uma análise qualitativa de seu conteúdo e modificações, permitindo classificá-las em uma escala de quatro níveis de significância. Ao final do trabalho, são feitas algumas considerações finais.

* * *

Em setembro de 2012, começou a tramitar no Senado Federal a proposta de emenda à Constituição (PEC) 47/2012. De autoria dos presidentes de 15 Assembleias Legislativas¹, a proposta faz com que uma série de normas deixe de ser de competência privativa da União para se tornar de competência concorrente com os estados. Ademais, ela permite que parlamentares apresentem projetos de lei que versem sobre matéria de iniciativa privativa do Executivo, desde que assinadas pela maioria dos membros da casa.

Enquanto esta dissertação é escrita, a PEC 47/2012 se encontra em análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, aguardando designação do relator. Segundo noticiado pela mídia, o caminho da proposta será «tortuoso», pois, nas palavras do senador Pedro Simon (PMDB-RS), «todas as vezes que discutimos o pacto federativo, a dificuldade é enorme».² Qualquer que seja seu futuro, a simples tramitação de uma PEC no Senado com este teor revela a relevância do debate sobre o papel das assembleias legislativas na produção de leis estadual, para o qual este trabalho pretende contribuir. Com efeito, a PEC 47/2012 se propõe a alterar duas disposições constitucionais que diminuem o papel do parlamentar estadual. Embora sua especificidade possa ser debatida, a alteração proposta pela PEC vai ao encontro das evidências apresentadas aqui.

¹ Os presidentes signatários representam as assembleias dos seguintes estados: Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo, além do presidente da câmara legislativa do Distrito Federal.

² «PEC que amplia poder da Assembleia terá caminho tortuoso». *Hoje em Dia*, 15/09/12. Notícia acessada pela última vez em 16/10/12, no seguinte endereço:

<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/pec-que-amplia-poder-da-assembleia-tera-caminho-tortuoso-1.34257>

Capítulo 1

Executivo, Legislativo e Presidencialismo

1. Do conflito à coordenação: presidencialismo, parlamentarismo e a relação entre poderes Executivo e Legislativo

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

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

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

– leia-se: golpes militares e cívico-militares – para resolver os impasses que ele mesmo provoca. Nas palavras de Juan Linz, «a performance histórica superior das democracias parlamentaristas não é acidental»; a comparação entre regimes presidencialistas e parlamentaristas leva à conclusão de que o último produz democracias mais estáveis, «especialmente em nações com fortes clivagens políticas e numerosos partidos políticos» (1990: 52).

Nesta perspectiva, se as dificuldades do Poder Executivo de obter apoio no Legislativo são grandes em regimes presidencialistas, elas seriam ainda maiores em presidencialismos multipartidários, como é o caso do Brasil e de diversos países na América Latina. Essa «combinação difícil» (MAINWARING, 1993) seria evidente no caso brasileiro, no qual presidentes teriam dificuldades para formar maiorias no Legislativo e garantir a disciplina dos partidos que lhe apoiam. Do ponto de vista teórico, não parecia crível que um presidente obtivesse de uma assembleia com muitos partidos o grau de apoio necessário para governar. Esse não era um problema próprio do Congresso americano, para o qual a maior parte das teorias da ciência política eram endereçadas.

De todas as câmaras legislativas do mundo, a *House of Representatives* americana foi a mais estudada até hoje. O campo dos estudos legislativos cresceu vigorosamente, mas sempre tendo como referência o sistema político norte-americano. Foi com base nele que se desenvolveram as duas principais teorias relativas à organização legislativa³, a *distributivista* e a *informacional*. Embora as duas partam do mesmo fundamento – parlamentares são «*single-minded reelection seekers*» (MAYHEW, 1974) que lutam por recursos escassos –, divergem quanto à ênfase nas características institucionais. Para a perspectiva distributivista, a característica fundamental dos Legislativos democráticos é a oportunidade que têm parlamentares autointeressados de conseguirem obter ganhos a partir de trocas – o chamado *logrolling*. As regras institucionais facilitariam essas trocas, permitindo que cada legislador faça concessões em matérias menos relevantes à sua base eleitoral (*constituency*), para, desse modo, obter benefícios maiores em matérias mais relevantes.

Em contrapartida, a perspectiva informacional enfatiza que a *expertise* política – ou especialização – pode ser um bem coletivo em potencial. Nesta visão, o desafio da

³ Entenda-se por «organização legislativa» a alocação de recursos – tempo, dinheiro e *staff* – e a atribuição de direitos parlamentares – direito de propor legislação, debatê-la, propor emendas, etc. – a legisladores individuais ou grupos de legisladores (KREHBIEL, 1992).

organização legislativa é o de colher ganhos a partir da especialização, e, ao mesmo tempo, minimizar a distância entre as políticas implementadas e a preferência agregada da maioria (KREHBIEL, 1992).

Malgrado o inegável ganho obtido pelas teorias mencionadas no estudo da organização legislativa, elas tinham como foco um caso particular, a saber, os Estados Unidos. As teorias distributivista e informacional se baseavam em suposições que, se válidas para o caso americano, não o eram necessariamente para os demais. Por isso, não poderiam ser aplicadas literalmente a regimes presidencialistas com estruturas institucionais diversas. Isso não impediu, porém, que certos padrões normativos para regimes presidencialistas fossem estabelecidos tendo como base apenas o caso americano. Dada a aparente superioridade do arranjo institucional norte-americano *vis-à-vis* ao dos demais regimes presidencialistas, era natural que a literatura tomasse o primeiro como modelo desejável para os demais. Assim, afirmou-se que presidentes deveriam ter poucos poderes legislativos (MAINWARING; SHUGART, 1997); que regimes presidencialistas multipartidários «tornariam a democracia estável difícil de se sustentar» (MAINWARING, 1993); que baixas taxas de renovação (*turnover*) do Legislativo seriam condições necessárias para sua institucionalização (SAMUELS, 2000), entre outras considerações.

De modo paralelo ao avanço dos estudos legislativos focados no caso americano, os estudos sobre regimes parlamentaristas gozaram de um desenvolvimento igualmente profícuo (LAVER; SCHOFIELD, 1998). No entanto, diferentemente do presidencialismo americano, os estudos sobre os parlamentos europeus desenvolveram teorias sobre coalizões de governo. Isto porque, no parlamentarismo, o Executivo é formado a partir do Legislativo, colocando, assim, a compreensão de como se formam coalizões como uma necessidade premente. Dado o imperativo majoritário que impera em um parlamento, tais estudos postularam que coalizões de governo deveriam ser compostas por partidos que, juntos, detivessem 50% mais um dos assentos legislativos. Se um partido sozinho obtivesse mais da metade dos assentos, não haveria necessidade de coalizão. Porém, não sendo este o caso, era preciso entender como partidos ofereceriam ministérios a outros de modo a formar uma coalizão majoritária.

Vários modelos formais foram desenvolvidos para explicar a formação de coalizões, sendo os de Riker (1962), Axelrod (1970) e De Swaan (1973) possivelmente os mais influentes. É importante ressaltar que, de modo mais ou menos explícito, todos esses modelos pressupunham que as motivações dos parlamentares eram do tipo *office-*

seeking, isto é, parlamentares seriam orientados apenas para a busca de cargos, sendo indiferentes à produção de políticas. É igualmente digno de nota que as teorias sobre coalizões em regimes parlamentaristas se preocupavam sobretudo com sua formação e término, dando menos atenção à organização interna dos parlamentos e sua relação com o Executivo (CHEIBUB; LIMONGI, 2011).

Os estudos comparados sobre regimes presidencialistas surgiram muito depois dos estudos sobre parlamentarismo e foram marcados pelo colapso das democracias presidencialistas latino-americanas nas décadas de 1960 e 1970. O exame sistemático do presidencialismo só começou a partir dos anos 1980, e, desde o início, os incentivos gerados por um sistema com dois agentes do eleitorado – assembleia e presidente –, e não um, como no parlamentarismo, foram associados às rupturas institucionais na América Latina. O maior crítico do regime presidencialista foi, certamente, Juan Linz. O ponto de partida de suas críticas era, como dito, os incentivos gerados por um sistema de «independência mútua» entre Executivo e Legislativo, em oposição àqueles gerados pela «dependência mútua» característica do parlamentarismo (STEPAN; SKACH, 1993).

As consequências advindas da separação de poderes presidencialista seriam trágicas. Em primeiro lugar, regimes presidencialistas não proporcionariam incentivos para a formação de coalizões. Em segundo lugar, ainda que coalizões se formassem, elas se assentariam em partidos indisciplinados. Como consequência, democracias presidencialistas com sistemas multipartidários produziriam governos minoritários, que, por sua vez, provocariam relações conflituosas entre o Executivo e o Legislativo, levando a democracia ao colapso (CHEIBUB, 2007).

As críticas de Linz e outros autores ao presidencialismo abriram uma vasta e profícua agenda de pesquisa. Se, num primeiro momento, Shugart e Carey (1992) relativizaram a própria dicotomia rígida entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas, posteriormente as previsões de Linz sobre sistemas com separação de poderes sofreram um longo escrutínio nos estudos da relação entre Executivo e Legislativo.

Se, outrora, a literatura sobre presidencialismo se focava na distinção entre este regime e o parlamentarista – e na superioridade do segundo –, os novos estudos deram lugar a uma compreensão mais integrada da relação Executivo-Legislativo (CHEIBUB; LIMONGI, 2010). Sem menosprezar outras contribuições, tal compreensão deve muito a dois trabalhos que, embora focados em regimes parlamentaristas, questionaram –

talvez sem o saber – a distinção entre este regime e o presidencialismo. O primeiro, de Strom (1990), analisa a existência e sucesso de governos minoritários em regimes parlamentaristas. O segundo, de Huber (1996), parte do caso francês para analisar o uso, por parte do Executivo, de procedimentos legislativos restritivos para o Parlamento.

A maior contribuição de Strom (1990) foi a de colocar em questão uma das principais suposições dos estudos sobre coalizões em regimes parlamentaristas: a de que coalizões ministeriais e coalizões legislativas seriam idênticas. A partir da evidência de que governos minoritários não são incomuns, constituindo aproximadamente um terço dos governos parlamentaristas, Strom demonstrou ser possível obter apoio legislativo sem oferecer pastas ministeriais. Sua teoria postula que governos minoritários se formam quando o processo incremental de adicionar novos membros a uma protocoalizão pára antes de que o status majoritário tenha sido atingido. Isso acontece porque membros do núcleo da coalizão não querem mais expandi-la, quando partidos marginais não desejam nela entrar, ou ambos. Deve-se ressaltar que, nesta visão, governos minoritários não são tratados como «fracassos», tal qual o eram na literatura pregressa.

O trabalho de Huber (1996) aborda a mudança da Quarta para a Quinta República francesas, particularmente a introdução de dois dispositivos constitucionais que tornaram a relação Executivo-Legislativo na segunda muito diferente da primeira. O primeiro dispositivo é chamado de «voto de pacote» por Huber – ou *vote bloquée* pelos franceses – e permite ao governo forçar a votação de um projeto ou parte do seu texto com as emendas que quiser, excluindo, com isso, todas as modificações indesejáveis. O segundo dispositivo é o «procedimento de voto de confiança», por meio do qual o debate sobre um projeto de lei é encerrado e, a menos que uma moção de censura seja introduzida em 24 horas, o projeto é aprovado na forma desejada pelo governo. Huber questiona a hipótese aceita pela literatura até então, de que os dispositivos mencionados seriam usados para controlar os resultados das políticas em casos de conflito entre o Executivo e a *Assemblée Nationale*. Ao contrário, a hipótese aventada por Huber é que esses dispositivos seriam ferramentas que facilitam a barganha política entre partidos da coalizão. Com isso, a própria lógica da relação Executivo-Legislativo é vista de maneira distinta da dos estudos pregressos, pois passa a supor que a organização interna do Legislativo molda a resolução de conflitos entre governo e oposição e dentro do próprio governo.

Embora se tenha ressaltado a importância dos trabalhos de Strom e Huber mencionados, muitos outros contribuíram para uma visão integrada da relação entre Executivo e Legislativo. Seria oportuno citar também a coletânea de Döring (1995), que examinou, em perspectiva comparada, uma série de instituições e regras de parlamentos europeus. Os autores reunidos na coletânea de Döring também enfatizaram a importância dessas instituições e regras internas para a produção legislativa. Não obstante, o trabalho de Tsebelis (1995) também deu uma contribuição fundamental, ao propor a capacidade de mudança política – ou o número de *veto players* – como uma variável que permitiria comparações entre diferentes regimes de governo, sistemas partidários e outras características institucionais.

Os estudos sobre regimes presidencialistas posteriores a Linz revelaram que as variáveis institucionais internas à organização das assembleias representativas não podem ser negligenciadas, pois são determinantes para a relação entre os dois Poderes, seja em sistemas presidencialistas ou parlamentaristas. Com efeito, o aprofundamento desta agenda fez com que a distinção entre sistemas de governo – presidencial ou parlamentar – tivesse pouco a dizer sobre a relação Executivo-Legislativo de uma democracia. Porém, como já dito, os estudos de Legislativos em regimes presidencialistas quase sempre tiveram o Congresso americano como principal foco de análise. Com os trabalhos de Strom, Huber, Döring, Tsebelis e outros, bem como com as críticas às previsões de Linz, dois aspectos passaram a receber mais atenção na literatura sobre regimes presidencialistas: (i) a formação e dissolução de coalizões em presidencialismos multipartidários, e (ii) a organização interna de suas assembleias, consideradas cada vez mais a partir de uma lógica partidária e institucional.⁴

2. Regimes presidencialistas, coalizões e o caso brasileiro

A compreensão de que o modo pelo qual o Executivo obtém apoio no Legislativo pode ser semelhante tanto em sistemas parlamentaristas como presidencialistas influenciou de modo considerável a discussão sobre o caso brasileiro. Com efeito, os estudos sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil das últimas décadas ofereceram algumas das contribuições mais significativas ao debate da política comparada, apresentando diversas evidências para que as previsões linzianas fossem sistematicamente refutadas. O avanço desses estudos questionaram também grande

⁴ Embora a primeira referência ao «presidencialismo de coalizão» pareça ser a de Abranches (1988), foi Deheza (1998) a primeira a estudar coalizões em regimes presidencialistas.

parte das hipóteses sobre os «entraves da democracia no Brasil», para usar a famosa expressão de Barry Ames (2003).

Que hipóteses eram essas? De um modo geral, a literatura sobre o sistema político brasileiro manteve, até meados da década de 1990, o diagnóstico de que o Brasil teria sérios problemas de governabilidade (PALERMO, 2000) e padeceria de uma disfunção institucional (POWER, 2010). Os elementos-chave desta interpretação seriam os critérios institucionais básicos de um regime político: sistema de governo, sistema eleitoral-partidário e dimensão federal-unitária.

O presidente brasileiro precisaria obter respaldo parlamentar para governar, mas teria muitas dificuldades em fazê-lo, dado que o sistema eleitoral brasileiro – representação proporcional de lista aberta – fomentaria a fragmentação partidária, a instabilidade e a baixa disciplina. Não obstante, a combinação de regime presidencialista, representação proporcional e multipartidarismo seria ainda agravada com o federalismo. O Brasil seria o caso de federalismo mais robusto da América Latina, e, durante o período democrático recente, prefeitos e governadores seriam poderosos atores com autonomia significativa *vis-à-vis* o governo federal. Os partidos nacionais seguiriam uma lógica determinada, em grande medida, no nível estadual (MAINWARING, 1997).

No presidencialismo de coalizão brasileiro, o partido do Executivo precisava necessariamente formar coalizões no Congresso para governar. No entanto, os incentivos provenientes do sistema eleitoral dificultavam sobremaneira a governabilidade. A formação de coalizões não seria uma solução efetiva em regimes presidencialistas multipartidários. O sistema político brasileiro seria demasiadamente consociativo, isto é, possuiria *checks and balances* excessivos em sua estrutura institucional, correndo o risco de se tornar uma «poliarquia perversa, instável e com alta propensão à ingovernabilidade» (LAMOUNIER, 1992: 26).

Desde meados da década de 1990, novos estudos questionaram sistematicamente as hipóteses apresentadas acima. Eles encontraram evidências de que coalizões de governo no Brasil são bem mais comuns do que se supunha, e que o aumento do poder de agenda do Executivo advindo com a Constituição de 1988 tornou os governos brasileiros estáveis e capazes de contar com apoio sólido no Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2007; SANTOS, 2003). O sistema político brasileiro teria passado por uma mudança sutil, porém profunda, entre a experiência democrática do regime de 1946-1964 e aquela posterior a 1988. O Executivo e os líderes partidários no interior do

Congresso tiveram seus poderes aumentados, enquanto que os parlamentares, tomados individualmente, tiveram seus poderes diminuídos.

Os novos estudos não ignoraram os efeitos das definições básicas de um regime político, tais como sistema de governo e sistema eleitoral, sobre a relação entre Executivo e Legislativo. No entanto, duas características distinguiam esses trabalhos dos de seus predecessores. Em primeiro lugar, davam uma atenção maior às variáveis internas do poder Legislativo, isto é, às filigranas do Congresso Nacional. Em segundo lugar, atentavam mais para a literatura sobre democracias parlamentaristas, que, a despeito de sua proximidade com a literatura sobre presidencialismo, parecia aparentemente ignorada.

A partir desses novos estudos, formulou-se também o que seria o pressuposto – normalmente implícito – das hipóteses referentes ao conflito entre Executivo e Legislativo no Brasil. Seja para reiterar que, no caso brasileiro, a relação entre os Poderes é conflituosa, seja para afirmar que os altos níveis de sucesso do Executivo são questionáveis – dado que não levam em conta a objeção da «antecipação às reações» –, os autores das hipóteses «pessimistas» acerca do sistema político brasileiro se basearam no pressuposto da *agenda dual* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; FREITAS, 2010).

Segundo a tese da agenda dual, existiriam duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo. Os dois Poderes competiriam numa espécie de jogo de soma zero, no qual a implementação de uma agenda implicaria na abdicação da outra. A tese da agenda dual leva a crer que, de modo a obter votos para aprovar a própria agenda, o Executivo teria de cooptar o Legislativo, liberando emendas no orçamento para os parlamentares, ávidos, em sua feição mais midiática, para satisfazer seus interesses paroquiais.⁵ Nessa visão, Executivo e Legislativo são dois atores cujos incentivos seriam derivados do sistema eleitoral. Porém, enquanto o Executivo teria uma *constituency* nacional, a *constituency* dos deputados seriam os estados.

Em oposição à tese da agenda dual, parte dos novos estudos baseia-se no pressuposto da agenda da maioria ou *agenda do governo*. Segundo essa tese, não seria

⁵ No entanto, estudos recentes vêm demonstrando que tal relação não é clara. Limongi e Figueiredo (2005), por exemplo, investigaram as emendas individuais dos deputados federais, vistas por muitos analistas e segmentos da mídia como o mecanismo explicativo da «conexão eleitoral» à brasileira: com as emendas individuais, o parlamentar levaria benefícios tangíveis ao seu reduto eleitoral, garantindo com isso sua reeleição. Porém, como mostram os autores, além de as emendas individuais representarem uma pequena parcela do total, não há correlação entre execução de emendas e votos favoráveis ao governo. Em suas palavras, «[e]mendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida, a liberação de verbas, ocorra» (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005: 765). Sobre este debate, ver também Pereira e Mueller (2002) e Ricci (2003).

possível falar em duas agendas, uma endógena ao Executivo e a outra ao Legislativo. Ao contrário, haveria apenas a agenda do governo, que não pode ser considerada como exógena ao Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, Idem).

O debate sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil se firmou em um novo patamar. A viabilidade de coalizões em regimes presidencialistas, seja no Brasil ou alhures, não é mais colocada em questão. Parece haver um consenso de que as críticas de Linz ao presidencialismo foram refutadas. É verdade que, recentemente, Chaisty, Cheeseman e Power (2012) e Raile, Pereira e Power (2012) argumentaram que os modos pelos quais presidentes mantêm suas coalizões ainda não foram satisfatoriamente explicados. Segundo eles, os estudos que buscaram demonstrar a existência e efetividade de coalizões em regimes presidencialistas se focaram em modos específicos pelos quais os presidentes conseguem obter apoio no Legislativo. No caso do Brasil, alguns autores teriam priorizado a centralização do processo decisório, como Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (1999); outros, a distribuição de pastas ministeriais, como Amorim Neto (2000); e outros, a execução de emendas individuais dos parlamentares, como Pereira e Mueller (2002). Porém, faltaria ao debate sobre a viabilidade de coalizões em presidencialismos multipartidários uma visão que levasse em conta a «*toolbox*» do Executivo (CHAISTY *et al.*, 2012; RAILE *et al.*, 2010), isto é, o uso conjunto de diferentes ferramentas para a obtenção de apoio no Legislativo. Segundo tal visão, as ferramentas do Executivo que permitem a governabilidade poderiam, também, minar a *accountability*, numa troca que seria largamente ignorada pela literatura.⁶

No entanto, a despeito das considerações acima, é preciso ressaltar que mesmo os autores supracitados se apressam em reconhecer que o debate suscitado pelas previsões de Linz foi superado, e que os estudos sobre regimes presidencialistas e parlamentaristas convergiram de modo significativo. Não apenas isso: esses autores reconhecem também que «o debate sobre o presidencialismo atingiu um platô e corre o risco de estagnar» (CHAISTY *et al.*, 2012: 4). Com efeito, as relações entre Executivo e Legislativo em regimes presidencialistas se beneficiaram de uma quantidade considerável de estudos nas últimas décadas. Dada sua importância evidente para o

⁶ Note-se, porém, que essa tentativa de questionar os modos pelos quais o presidente obtém apoio no Legislativo, bem como o argumento de que o *tradeoff* entre governabilidade e *accountability* de regimes presidencialistas seria nocivo, ainda carece de evidências. Não obstante, diversas das «ferramentas» à disposição do presidente – se não todas –, são rigorosamente iguais àquelas à disposição do Executivo em regimes parlamentaristas.

tema, a América Latina recebeu a maior parte das atenções. No caso brasileiro, a profusão de estudos sobre as relações Executivo-Legislativo se tornou crescente a partir de meados dos anos 1990. Porém, tais estudos se limitaram quase sempre à esfera federal brasileira, relegando o nível estadual para o segundo plano ou, quando não foi esse o caso, oferecendo contribuições de pouco valor. O desenvolvimento da literatura sobre a relação entre governadores e assembleias no Brasil pós-1988 será apresentado a seguir.

3. Governadores, assembleias e a produção de leis nos estados brasileiros

O debate sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros pós-1988 tem como referência incontornável o trabalho *Os Barões da Federação* (1998), de Fernando Abrúcio. O autor analisa como os governadores aumentaram seu poder ao longo da transição para a democracia, conquistando uma enorme gama de recursos e tornando as máquinas públicas estaduais peças fundamentais das disputas políticas. Dado o forte domínio do Executivo sobre o processo decisório e seu controle sobre a assembleia legislativa, a dinâmica política nos estados brasileiros foi definida por Abrúcio como a de um «ultrapresidencialismo» estadual. O aspecto mais importante dessa dinâmica seria o controle rígido do governador sobre a assembleia, sendo a natureza da formação da maioria governista e o *baixo grau de participação dos deputados no processo decisório* os fatores que tornariam tal controle anômalo.

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

Desde o trabalho seminal de Abrúcio, o avanço sobre a compreensão da participação das assembleias estaduais na produção legislativa foi relativo. É preciso

reconhecer que a última década testemunhou um crescimento do número de estudos sobre a política estadual.⁷ No entanto, se esse crescimento é sintomático da importância da área, é forçoso reconhecer também que a relevância de tais estudos se justifica apenas de maneira limitada. A grande maioria dos trabalhos é composta de estudos de caso que privilegiam aspectos distintos da política estadual. Um número menor de trabalhos compara dois ou três estados, e um número ainda menor realiza um exame comparado de várias assembleias.

Depois de Abrúcio, o estudo mais relevante sobre a política estadual foi a coletânea organizada por Fabiano Santos (2001), que reúne estudos sobre os estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A coletânea tornou evidente que há diferenças significativas entre as Assembleias Legislativas. A relação Executivo-Legislativo em MG e RJ, por exemplo, parece ser menos desequilibrada do que aquela encontrada em SP e ES. O capítulo de Santos (2001) dedicado à Assembleia fluminense, para citar apenas um caso, revela uma estrutura institucional bastante descentralizada, na qual o poder de agenda das lideranças partidárias é menor do que o encontrado noutros estados ou no nível federal. Isso talvez explique a maior participação dos parlamentares fluminenses na produção legislativa, diferentemente do que ocorre, por exemplo, em São Paulo.

Entretanto, em que pese sua qualidade, os estudos que compõem a referida coletânea se restringiram a uma legislatura (1995-1998) e a apenas seis estados. Embora indicassem a existência de diferenças significativas entre as unidades federativas, as evidências eram insuficientes para uma melhor compreensão de quais variáveis seriam responsáveis por essas diferenças. Desde então, uma série de estudos de um ou dois casos sobre a política estadual foi produzida, mas, no geral, esses estudos dialogam pouco entre si.

O trabalho de Nunes (2008) perscruta o apoio dos partidos ao governador em três governos mineiros. O baixo nível de sucesso do governador Eduardo Azeredo (1995-1999) em votações nominais chama a atenção, contrastando com o dos dois governos mineiros subsequentes. Nunes encontra evidências inesperadas que, assim como os estudos de caso da coletânea organizada por Santos, reforçam a existência de

⁷ Com efeito, é sintomático desse crescimento que, no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2012, na área temática de Instituições Políticas, seja possível encontrar duas sessões de trabalhos dedicadas ao tema, além de uma sessão («Revisitando os Barões da Federação») que homenageava um dos trabalhos seminais da área, o de Abrúcio (1998). Os trabalhos podem ser vistos aqui: <http://www.abcp2012.sinteseeventos.com.br/>.

diferenças entre os estados, e mesmo dentro de um próprio estado. Porém, o escopo de seu trabalho é limitado, buscando apenas responder qual o grau de apoio dado pelos deputados estaduais ao governador. Em trabalho posterior, Nunes (2009) investigou o modo como diferentes estratégias de formação de coalizões em dois estados – Minas Gerais e Rio Grande do Sul – podem resultar na obtenção de consenso no Legislativo.

Em estudo de caso sobre a Assembleia paranaense entre 1999 e 2002, Cervi (2009) investigou a relação entre a produção legislativa dos deputados estaduais e seu desempenho eleitoral posterior. Embora obtenha resultados interessantes, como a correlação entre produção legislativa localizada e maior probabilidade de reeleição, o problema endereçado por Cervi é diverso do tratado aqui. Tal é o caso também de Carreirão e Perondi (2009), cujo estudo do caso catarinense aborda o problema da disciplina partidária, e de Borges (2010), que analisou o declínio eleitoral de máquinas políticas nos estados mais pobres da federação brasileira entre 2002 e 2006.

Canello (2012) examinou o uso de procedimentos de urgência na assembleia gaúcha e sua relação com cartéis legislativos e a distância entre as preferências do governo e as do parlamentar mediano. Rocha (2011), Rocha e Costa (2010) e Silame e Cireno (2011) investigaram as comissões permanentes das assembleias. O primeiro trabalho se deteve nas comissões das assembleias baiana e mineira; o segundo, nas prerrogativas regimentais das comissões de 12 assembleias⁸; o terceiro, na política de recrutamento das comissões das assembleias mineira, fluminense e gaúcha.

O desenho de pesquisa baseado em estudo de caso ocupa um lugar de destaque não apenas na ciência política, mas na grande maioria das ciências humanas. No entanto, dado que estudos de um ou poucos casos se baseiam nas mesmas lógicas de inferência de estudos de vários casos (KING *et al.*, 1995), ambos os desenhos de pesquisa devem estar sujeitos às mesmas exigências. Talvez as considerações mais importantes para pesquisas com estudo de caso digam respeito (i) à relação entre aquele caso específico e a população, e (ii) à relação entre o caso e o *framework* teórico que orienta a pesquisa. Nesse sentido, uma observação importante a se fazer é que

«não há tal coisa como um estudo de caso *tout court*. Conduzir um estudo de caso significa que também se conduziu algum tipo de análise entre vários casos, ou, ao menos, que se pensou sobre um conjunto maior de casos. Do contrário, seria impossível

⁸ Foram analisadas as assembleias dos seguintes estados: BA, CE, GO, MT, MG, PA, PE, RJ, RS, SC, SP e TO.

ao autor responder a questão definidora de toda pesquisa com estudo de caso: este é um caso do *quê?*» (GERRING, 2007: 13)

Grosso modo, isso significa que a seleção do caso em estudo deve necessariamente se basear em considerações prévias sobre a população.⁹ Além da preocupação com a seleção, é preciso também refletir sobre a inserção do estudo de caso em uma agenda de pesquisa maior. É essa inserção que lhe dá sentido e que permite que inferências válidas sejam feitas a partir dele. Qualquer tentativa de estimar efeitos causais a partir de uma observação isolada seria desprovida de propósito (KING *et al.*, 1995).

Em suma, acreditamos que os casos escolhidos, bem como o recorte temático, devem contribuir para o desenvolvimento de uma agenda maior, e não é o que vem acontecendo no caso da literatura sobre a política estadual brasileira. Diferentes estudos de caso foram empreendidos para examinar diferentes aspectos da relação Executivo-Legislativo estadual apresentada por Abrúcio, e, embora exista alguma continuidade nessa literatura, boa parte dos trabalhos proporcionou um acúmulo de conhecimento assaz limitado.¹⁰

Depois do livro pioneiro de Abrúcio (1998) e da coletânea de Santos (2001), os trabalhos de maior abrangência foram de Tomio e Ricci (2012, 2010). Os autores analisaram um número bem maior de casos do que os trabalhos pregressos, confirmando, de uma vez por todas, a existência de uma dinâmica nos estados distinta da federal. Não obstante, estabelecem uma relação clara entre a relação Executivo-Legislativo estadual brasileira e a discussão maior sobre o arranjo institucional brasileiro.

Tomio e Ricci trazem uma quantidade considerável de evidências de que, primeiro, os Legislativos estaduais têm uma dinâmica própria, não redutível a uma cópia menor do Congresso Nacional; segundo, as Assembleias registram diferenças relevantes umas em relação às outras, que permanecem inexplicadas. Embora aceitem a argumentação, iniciada de modo mais sistemático com Abrúcio, de que o processo

⁹ Como diz Gerring, «[p]rocedimentos de seleção de caso em pesquisas com estudo de caso são construídos a partir de análises prévias entre vários casos e dependem, pelo menos, de certas suposições sobre uma população maior. Isso, por sua vez, reforça uma perspectiva central deste livro: um estudo de caso não existe, e é impossível de conceituar, isolado de análises comparadas.» (2007: 90)

¹⁰ Que fique claro, não se está menosprezando a qualidade dos trabalhos supracitados. Apenas que, a despeito de sua qualidade, eles não formam um *corpus* contínuo, o que os torna menos relevantes.

legislativo estadual é dominado pelo Poder Executivo, os autores reforçam a necessidade de se definir melhor a questão. Em primeiro lugar, as prerrogativas que a Constituição Federal atribui aos estados, e que as Constituições estaduais atribuem aos governadores, já explicam em grande medida o domínio do Executivo. Em segundo lugar, dado o problema de organização coletiva dos parlamentares estaduais, é preciso questionar até que ponto um Executivo fraco lhes seria interessante. Essa questão será melhor desenvolvida adiante, mas pode-se adiantar que, do ponto de vista dos deputados, um governador com forte capacidade de produção legislativa poderia ser preferível a um com menos poderes.

Este trabalho apresenta um estudo de caso sobre a participação dos parlamentares na produção de leis no estado de São Paulo. A escolha do caso paulista é facilmente justificável. De um modo geral, o diagnóstico da literatura é o de que as assembleias teriam uma participação irrelevante na produção legislativa. A situação em São Paulo, justamente um dos casos mais estudados, seria, nesse sentido, paradigmática. Segundo a visão dominante, «O governador (...) domina quase que por completo o processo de governo no estado de São Paulo» (ABRÚCIO *et al.*, 2001: 220). Durante o primeiro governo Covas, entre 1995 e 1998, «a atividade fiscalizadora da Assembleia Legislativa sobre o Executivo é quase nula, o mesmo ocorrendo na avaliação e participação na elaboração das políticas públicas.» (IDEM: 245) Com efeito, «[a] posição secundária do Legislativo dentro do sistema político paulista evidencia-se na sua irrelevante produção legislativa.» (IDEM) No governo anterior, de Fleury, a situação foi igual: «a participação dos deputados estaduais no processo de governo foi quase nula» (ABRÚCIO, 1998: 153). Na realidade,

«a discussão ou a produção de material legislativo referente a políticas públicas, por exemplo, não foi tarefa dos deputados estaduais. Em suma, a Assembleia Legislativa paulista teve a função de apenas homologar as iniciativas do Executivo, abdicando de fato da função legislativa.» (IDEM)

A escolha de São Paulo foi justificada implicitamente por Abrúcio pelo *crucial-case method* (GERRING, 2007), isto é, pelo fato de ser um caso crucial: sendo o estado economicamente mais desenvolvido da federação, seria de se esperar nele uma relação mais equilibrada entre Executivo e Legislativo. No entanto, o surgimento de estudos

sobre outros estados fez São Paulo parecer mais um caso extremo do que típico.¹¹ A coletânea de Santos (2001), por exemplo, deixou entrever que a participação dos parlamentares na produção de leis apresentava diferenças significativas, e que o que se observava em São Paulo poderia não ser a norma. Sendo assim, a escolha de investigar a assembleia paulista se justificaria por se tratar de um caso acentuado de baixa participação parlamentar.

No entanto, é curioso que, do ponto de vista das regras e da organização interna, a assembleia paulista apresenta altos índices de capacidade legislativa e fiscalizadora, ao menos em comparação com as outras assembleias brasileiras. Clemente (2007) construiu uma categorização das assembleias levando em consideração os poderes legislativos do Executivo, a capacidade de intervenção parlamentar na legislação orçamentária e o poder das lideranças partidárias e das comissões. A assembleia de São Paulo, juntamente com as do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, são as que apresentam maior capacidade legislativa. Embora se trate de uma classificação baseada apenas em poderes formais, chama a atenção que São Paulo apresente um desempenho comparativamente bom. Acreditamos que o fato de a assembleia paulista ser um caso extremo de baixa participação parlamentar e alta capacidade legislativa *à la fois* justifica nosso interesse em investigá-la.¹²

Uma última palavra deve ser dita sobre os primeiros estudos da política estadual brasileira. A formulação de um termo como «ultrapresidencialismo» deixa ver certo pessimismo na relação entre os poderes no nível estadual que, a nosso ver, não se justifica. A aproximação entre os estudos sobre regimes presidencialistas e parlamentaristas, de um lado, e a incorporação, por parte dos estudos legislativos, de modelos de delegação provenientes da «nova economia das organizações» (MOE, 1984), de outro, tornam tal pessimismo injustificado.

Não se trata, por certo, de negar um predomínio do Executivo sobre o Legislativo. No entanto, talvez a questão não deva ser colocada nesses termos. A afirmação do predomínio do Executivo tende a pressupor a replicação para o âmbito subnacional da «tese da agenda dual» (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; FREITAS,

¹¹ Segundo Gerring (2007), casos típicos são aqueles representativos da relação em questão, e casos extremos são aqueles que, estritamente falando, apresentam um desvio-padrão alto em relação à média da variável em questão.

¹² Cabe observar que, ao examinar os poderes formais das comissões permanentes das assembleias, Rocha e Costa (2010) concluíram que, tal qual no nível federal, as comissões das assembleias legislativas «se caracterizam por um fraco poder institucional» (2010: 20), e suas prerrogativas não variam muito entre as diferentes assembleias.

2010), isto é, que existiriam duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo. Os dois Poderes competiriam numa espécie de jogo de soma zero, no qual a implementação de uma agenda implicaria na abdicação da outra. Embora possa haver eventuais conflitos entre os dois poderes, os estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas demonstram que não há, *a priori*, por que partir da suposição de uma «agenda dual». Pelo contrário, há apenas uma agenda, a agenda do governo, que não pode ser considerada exógena ao Legislativo.

Embora Figueiredo e Limongi (2009) tenham sido, até onde se saiba, os primeiros a explicitar as premissas equivocadas da «tese da agenda dual» para os estudos sobre presidencialismo, outros autores já haviam apontado para este equívoco no caso dos estudos sobre parlamentarismo. Referindo-se aos parlamentos europeus, King (1976) alertou para os enganos a que poderia levar uma expressão tal como «relação Executivo-Legislativo» *tout court*, e concluiu que,

«se queremos entender os fenômenos reunidos sob este título, precisamos identificar e considerar separadamente um número de relações políticas distintas. Em outras palavras, precisamos investigar o que há ‘por trás’ da fórmula de Montesquieu» (1976: 11).

King mostra que, por trás da expressão «relações Executivo-Legislativo» podem se esconder, no caso da *House of Commons* inglesa, três situações diferentes: a relação entre (i) governo e base aliada, (ii) governo e oposição e (iii) governo e parlamento. Porém, mesmo a terceira opção, que poderia ser entendida como a ‘tradicional’ relação Executivo-Legislativo, na verdade é entendida por King como algo diferente. Trata-se, segundo ele, das situações em que a relação entre parlamentares e governo não é mediada (ou o é menos) pelos partidos. Um exemplo seria o trabalho de parlamentares em comissões não partidárias. Segundo King, parlamentares nessas situações “deixam de se ver a si próprios como membros do Partido Conservador ou do Partido Trabalhista, (...) e passam a se ver apenas como membros da bancada parlamentar” (p. 19). No entanto, o próprio King reconhece que tais comissões têm pouquíssima influência, menos ainda do que a oposição. Portanto, o que sobra são as duas primeiras relações: aquela entre governo e base aliada e aquela entre governo e oposição.

McGann (2006) coloca a questão de modo ainda mais claro. Ignorando o fato, por si só problemático, de que o Legislativo não é um agente unitário, a noção de uma «relação Executivo-Legislativo» traz ainda outros problemas.

«Em primeiro lugar, não faz sentido falar do poder da legislatura *vis-à-vis* o Executivo a menos que os dois sejam independentes. (...) [S]e o Executivo é uma criatura do Legislativo, então o conflito entre os dois não demonstra a força do Legislativo, mas sim sua fraqueza: temos um problema de falha de agência, com a legislatura sendo incapaz de fazer com que seu agente implemente acuradamente sua vontade. Com efeito, se a legislatura achasse um agente que implementasse perfeitamente seus desejos, então o modelo [tradicional] de relação Executivo-Legislativo nos diria que essa legislatura é uma *rubberstamp*, pois não há nenhuma resistência ao Executivo!» (2006: 454)

A questão está posta de forma clara. No entanto, poderia ser argumentado que o Executivo só é um agente do Legislativo em regimes parlamentaristas, o mesmo não valendo para os presidencialistas. Seria isso verdade? É evidente que, no presidencialismo, presidentes e legislaturas possuem mandatos independentes. Mas poderíamos depreender daí que legislaturas são agentes unitários, com uma agenda diferente da do presidente e, portanto, independente dele? Poderíamos depreender que, no presidencialismo, Legislativos não delegam poderes ao Executivo? Parece que não.

A «denúncia» de um predomínio do Executivo sobre o Legislativo pressupõe que tal situação é indesejável aos parlamentares, o que não parece ser o caso. Um *estado de natureza legislativo* (COX, 2006), no qual cada parlamentar tivesse rigorosamente os mesmos direitos que os demais – direitos de manifestação no plenário, de propor legislação, etc. –, e no qual Executivo e Legislativo possuísem as mesmas prerrogativas, seria, sem dúvida, indesejável aos parlamentares. A concentração de prerrogativas nas mãos do Executivo, de um lado, e a adoção de certos poderes de agenda¹³ dentro do Legislativo, de outro, são características fundamentais para a boa relação entre os dois poderes. Esse raciocínio se confirma pelo fato de que, dados os

¹³ Poderes de agenda podem ser definidos como a habilidade de prevenir propostas de serem consideradas na sessão do plenário, ou, ao contrário, de garantir que sejam consideradas. Em geral, poderes de agenda são concedidos ao Executivo, às comissões, aos líderes partidários e à presidência da câmara. Alguns exemplos de poderes de agenda são decretos com força de lei (no Brasil, chamadas de Medidas Provisórias), tramitação de projetos em regime de urgência, vetos e concentração de prerrogativas nas mãos de algum ator específico.

problemas patentes de um estado de natureza legislativo, não há, hoje, uma só legislatura nesse formato. Todas as legislaturas conferem a certos cargos internos poderes especiais de propor e bloquear proposições no plenário.

Não se está afirmando aqui que todas as restrições às quais estão submetidos os parlamentares estaduais sejam necessariamente justificadas, nem tampouco que a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros seja normativamente desejável. Porém, é preciso observar que tais relações não são muito diferentes do que se pode encontrar em outras democracias. Os estudos sobre Legislativos – sejam eles de matriz americana ou europeia – se detêm há décadas sobre os problemas de delegação que se impõem às democracias contemporâneas. Em todas elas, parlamentares individuais diminuíram sua influência sobre o processo decisório, delegando poder a instituições do próprio Legislativo – comissões e partidos – e ao Executivo, seus ministros e burocracia (SHUGART; CAREY, 1998; KIEWIT; MCCUBBINS, 1991; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999). Ressalte-se que esse processo ocorreu também nos parlamentos europeus, e foi justamente nos países com os sistemas parlamentaristas mais «puros» que as perdas de direitos dos parlamentares foram mais acentuadas (STROM, 1995).¹⁴ No caso federal brasileiro, a discussão sobre a delegação dos parlamentares ao Executivo se deteve sobretudo no poder de decreto do presidente, isto é, as medidas provisórias. A literatura se divide entre os autores que vêem o uso das medidas provisórias como subordinação dos parlamentares ao Executivo (PESSANHA, 2000; SANTOS, 1997), e aqueles para quem a delegação dos parlamentares ao Executivo é uma decisão racional, visto que, ao delegar, beneficiam-se da expertise do Executivo em desenhar legislação (REICH, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Seja no caso norte-americano, brasileiro ou europeu, embora possa não haver consenso sobre se certas relações de delegação são satisfatórias, não há dúvidas de que a delegação é necessária e que diferentes arranjos institucionais podem produzir relações de delegação melhores ou piores. No que se refere especificamente à delegação de poderes dos parlamentares ao Executivo, partidos e comissões, ainda não há um padrão teórico-normativo sobre o que seria uma relação plenamente desejável. Como foi dito, um estado de natureza legislativo seria o pior dos mundos para todos os atores

¹⁴ Desde que a tese do declínio dos parlamentos se espalhou pela Europa, uma longa série de estudos avaliando seu impacto ganhou corpo. A tese vem sendo desafiada, seja porque se afirme que nunca houve uma «era de ouro» dos parlamentos, seja porque sua capacidade de escrutínio das proposições do Executivo não teria diminuído (RUSSEL; BENTON, 2009; ELGIE *et al.*, 2006).

envolvidos. Isso não quer dizer, porém, que o extremo oposto, isto é, que uma situação de total concentração de poderes decisórios, na qual parlamentares individuais são desprovidos de todo e qualquer direito, seja a melhor escolha possível. A «solução» ótima deve estar em algum lugar entre os dois extremos, mas mais perto da concentração de poderes.

Capítulo 2

Produção de Leis Estadual e Comportamento Partidário: um Exame de Três Legislaturas Paulistas (1999-2010)

«Por fim, este Poder Legislativo não pode ser reduzido com o beneplácito de seus representantes a mero departamento de despacho da vontade do Chefe do Poder Executivo de plantão. O Poder Legislativo deve impor-se enquanto soberano, sob pena de estar pervertendo e desviando os princípios e os propósitos da democracia.»

— Deputado Rui Falcão (PT), novembro de 2008.¹⁵

1. Introdução

O objetivo deste Capítulo é apresentar evidências da preponderância do Executivo paulista na produção de leis, demonstrando que ele é o principal ator legislativo na esfera estadual. As evidências são de duas ordens. Em primeiro lugar, serão apresentados dados sobre o sucesso e dominância dos poderes Executivo e Legislativo durante as três últimas legislaturas paulistas. Embora apresente um número absoluto de projetos de lei aprovados inferior ao do Legislativo, o Executivo paulista apresenta uma taxa de sucesso muito superior. Ademais, a classificação dos projetos permite ver que a preponderância do Executivo é ainda maior no que se refere aos projetos mais relevantes. Em segundo lugar, será apresentado um exame das votações nominais durante as três últimas legislaturas. Com isso, pretende-se ressaltar a facilidade com que o governo pode aprovar suas proposições, gozando de sólido apoio em plenário. A análise das votações nominais permitirá ver, também, que, nas três legislaturas examinadas, a coalizão legislativa de governo foi ampla, excluindo apenas alguns poucos partidos, esses de caráter nitidamente oposicionista.

¹⁵ Parecer da reunião conjunta da CCJ, CEP e CFO sobre o projeto de lei 750 de 2008.

2. O Executivo como principal ator legislativo na esfera estadual

Esta seção apresenta alguns dados sobre a produção de leis durante as últimas três legislaturas paulistas, período que vai de 1999 a 2010. Desde novembro de 1982, nas primeiras eleições abertas para os Executivos estaduais após o interregno militar, apenas dois partidos tiveram seus candidatos eleitos para o cargo de governador do estado de São Paulo, PMDB e PSDB. O PMDB foi vitorioso três vezes: nas eleições de 1983, com Franco Montoro; em 1987, com Orestes Quécia; e em 1991, com Luiz Antônio Fleury. A partir daí, porém, todos os pleitos foram vencidos pelo PSDB: em 1994, com Mário Covas; em 1998, novamente com Covas; em 2002, com Geraldo Alckmin; em 2006, com José Serra; e, em 2010, mais uma vez com Alckmin. Portanto, o período examinado neste Capítulo (1999-2010) viu o governo do estado de SP ser assumido por três candidatos, todos do PSDB.

A dinâmica legislativa estadual brasileira se diferencia consideravelmente daquela encontrada no nível federal. Uma comparação entre os dois níveis com base nas taxas de sucesso e dominância, indicadores comumente usados pela literatura para aferir o desempenho de instituições políticas, revelará algumas diferenças.¹⁶ Em primeiro lugar, a dominância do Executivo é muito maior no âmbito federal do que no estadual. Enquanto no primeiro ela atinge uma média de pouco mais de 80%, no segundo ela é inferior a 30%. Em segundo lugar, a taxa de sucesso dos legislativos estaduais é da ordem de 40%, muito superior, portanto, à do seu par federal, que beira o 1% (TOMIO; RICCI, 2012). No que se refere ao sucesso do Executivo, os dois níveis apresentam taxas semelhantes.

Como dito anteriormente, o caso paulista se distancia dos demais pelos baixos níveis de participação do Legislativo na produção de leis. A Tabela 2.1, abaixo, revela o número de proposições de autoria dos dois poderes apresentadas e aprovadas durante o período 1999-2010¹⁷. Na primeira legislatura analisada, 1999-2002, o Executivo apresentou 246 proposições e aprovou 186, o que lhe dá um percentual de sucesso de

¹⁶ A taxa de dominância é calculada como o número de projetos de um poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) transformados em lei sobre o número total de projetos transformados em lei. Ela mede, portanto, a dominância de um dos poderes relativamente aos outros dois. A taxa de sucesso, por sua vez, é calculada como o número de projetos aprovados sobre o número de apresentados, e mede o sucesso que um dos poderes tem na aprovação de suas proposições.

¹⁷ São considerados projetos de lei (PLs), projetos de lei complementar (PLCs) e propostas de emenda à constituição (PECs).

75,6%.¹⁸ A segunda legislatura, 2003-2006, revela números muito semelhantes aos da primeira. O Executivo apresentou 241 proposições, das quais 182 foram aprovadas. Com isso, sua taxa de sucesso foi de 75,5%. Na terceira legislatura, 2007-2010, o número de proposições apresentadas foi de 228, sendo que 203 foram aprovadas. O percentual de sucesso foi de 89%.

Tabela 2.1. Proposições apresentadas e aprovadas (1999-2010).

		1999-2002	2003-2006	2007-2010
Executivo	Apresentadas	246	241	228
	Aprovadas	186 (75,6%)	182 (75,5%)	203 (89,0%)
Legislativo	Apresentadas	3373	3912	4756
	Aprovadas	834 (24,7%)	1122 (28,7%)	654 (13,8%)

Fonte: Banco de dados legislativos das Assembleias Estaduais.

No que se refere ao poder Legislativo, os números são maiores – algo previsível, dado que a assembleia paulista é constituída por 94 deputados –, mas a taxa de sucesso é bem inferior. Na primeira legislatura em análise, das 3373 proposições apresentadas pelos parlamentares, 834 foram aprovadas, o que representa um percentual de sucesso de 24,7%. Na segunda legislatura, 2003-2006, 3912 proposições foram apresentadas e 1122 aprovadas, configurando um sucesso de 28,7%. Por fim, na última legislatura, 2007-2010, os parlamentares apresentaram 4756 proposições, mas apenas 654 foram aprovadas, de modo que a taxa de sucesso foi de 13,8%.

Ao longo do período analisado, percebe-se que as proposições do Executivo apresentam um alto percentual de sucesso, tendo uma média de 80,0%. Em contrapartida, o sucesso das proposições do Legislativo é muito menor, e sua média para o período é de 22,4%¹⁹. No que se refere ao número absoluto de proposições aprovadas, é visível um predomínio do Legislativo, que aprova um número de proposições muito superior ao do outro poder. No entanto, a dominância do Legislativo deve ser vista com cautela. Como será detalhado adiante, as diferentes prerrogativas dos dois poderes fazem com que eles produzam tipos distintos de leis.

¹⁸ Foram consideradas aprovadas apenas aquelas proposições que se tornaram lei antes do fim das legislaturas.

¹⁹ Trata-se de uma média inferior também aos 40% encontrados por Tomio e Ricci (2010) para os 17 estados que pesquisaram.

A Tabela 2.2 apresenta as proposições de autoria de Executivo e Legislativo aprovadas e divididas em três categorias. A primeira se refere a projetos de homenagens, datas comemorativas, denominação de órgãos públicos e declarações de utilidade pública. A segunda se refere a projetos que definem ou especificam políticas públicas. A terceira trata de projetos administrativos e orçamentários. A maior parte da produção legislativa relevante se concentra na segunda e terceira categorias, isto é, proposições de políticas públicas, administrativas e orçamentárias. Por outro lado, proposições relativas a homenagens, datas e declarações de utilidade pública seriam menos relevantes, tendo um cunho particularista (TOMIO, RICCI; 2010).²⁰

Tabela 2.2. Conteúdo das proposições aprovadas (1999-2010).

		1999-2002	2003-2006	2007-2010	Média
Executivo	Homenagens, datas, denominações, declarações	2,3%	2,0%	0,0%	1,4%
	Políticas públicas	13,3%	6,0%	1,5%	6,9%
	Administrativos e orçamentários	84,4%	92,0%	98,5%	91,6%
Legislativo	Homenagens, datas, denominações, declarações	79,1%	88,6%	93,0%	86,9%
	Políticas públicas	15,4%	8,7%	5,0%	9,7%
	Administrativos e orçamentários	5,5%	2,7%	2,0%	3,4%

Fonte: Banco de dados legislativos das Assembleias Estaduais.

Embora a maior parte das leis produzidas em São Paulo – em números absolutos – seja proveniente do poder Legislativo, a Tabela 2.2 revela que é o Executivo o maior responsável por leis administrativas e orçamentárias, produzindo, em média, 91,6% de leis desse tipo no período considerado. O percentual médio de leis referentes a políticas públicas produzido pelo Executivo é de 6,9%, e apenas 1,4% das leis deste poder se referem à homenagens, datas comemorativas, denominação de órgãos públicos e declarações de utilidade pública. Como se vê, a produção de leis do Legislativo segue

²⁰ Para uma discussão mais detalhada sobre o conteúdo e classificação de projetos de lei, ver Ricci (2002).

um padrão oposto. Um ínfimo percentual de leis produzido pelos parlamentares se refere a leis administrativas e orçamentárias. Note-se que a maioria das leis oriundas do Legislativo enquadradas nessa categoria são de autoria da Mesa Diretora da assembleia, sendo que muitas se referem à revalorização de vencimentos dos funcionários da própria assembleia. Um percentual um pouco maior de leis, mas ainda assim pouco significativo, diz respeito a políticas públicas: 9,7%. A grande maioria das leis aprovadas pelos parlamentares se enquadra na primeira categoria, de homenagens, datas e declarações de utilidade pública.

A razão pela qual a maior parte da legislação considerada relevante é de autoria do poder Executivo é que, primeiro, o nível estadual tem poucas competências na federação brasileira, e, segundo, as prerrogativas do poder Legislativo estadual são muito inferiores às do Executivo. O nível estadual foi esvaziado na federação brasileira, tendo apenas algum poder residual e podendo legislar apenas sobre assuntos que não foram expressamente delegados ao nível federal ou municipal. Não obstante, os governadores brasileiros têm a prerrogativa de iniciar legislação em matéria orçamentária e administrativa. É o governador quem determina o orçamento anual, e é ele também o chefe da administração pública do estado, cabendo-lhe a nomeação e remoção de todos os seus empregados, salvo especificação contrária da Constituição (SILVA; BARRIENTOS, 2011). No que se refere aos poderes proativos, ressalte-se que, com a exceção do Acre, em todos os estados brasileiros o governador pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Em 21 estados, o governador tem recurso a leis delegadas e em seis pode dispor de medidas provisórias (IDEM).²¹ O quadro esboçado aqui, a saber, de um nível federativo difusamente estabelecido, cujos poderes *vis-à-vis* o governo federal são apenas residuais e no qual o poder Executivo goza de fortes prerrogativas constitucionais e regimentais, torna compreensível seu predomínio sobre as Assembleias e o baixo grau de participação dos parlamentares no processo decisório.

As evidências apresentadas mostram que, dado o arranjo federativo brasileiro e as prerrogativas constitucionais e regimentais do Executivo, é ele o principal ator na produção legislativa estadual. Embora eloquentes, os dados apresentados acima vão ao

²¹ Em que pesem os poderes proativos citados, os governadores não fazem uso deles com frequência. Desde a redemocratização, «dezesseis dos vinte e um estados com previsão de LD [lei delegada] não editaram nenhuma lei desse tipo» (TOMIO, 2012: 9); no que se refere às medidas provisórias, dos seis estados que possuem tal prerrogativa, não houve edição de nenhuma MP no Piauí, apenas cinco no Acre, e, em Tocantins, o histórico de uso delas é declinante (IDEM).

encontro das conclusões da literatura sobre a política estadual brasileira. Na seção seguinte, será examinado o comportamento legislativo dos partidos no interior da ALESP. Diferentemente das taxas de sucesso e dominância, o uso de votações nominais para a análise do comportamento legislativo nos estados brasileiros foi, até hoje, bastante restrito. No caso deste trabalho, seu uso tem o objetivo de demonstrar o sólido apoio legislativo de que goza o governo, traduzido em grandes coalizões legislativas.

3. Comportamento partidário e apoio ao governo em São Paulo

Esta seção examina o comportamento legislativo dos partidos na assembleia paulista. A análise das votações nominais das três legislaturas revela evidências das amplas coalizões legislativas formadas pelos governos paulistas, que, via de regra, excluem apenas uns poucos partidos oposicionistas – ainda que, como se verá, o grau de apoio ao governo tenha sido diferente entre as legislaturas. Após uma breve discussão sobre o uso de votações nominais no estudo de Legislativos, serão apresentados índices de mensuração do apoio dos partidos ao governo.

A análise do comportamento parlamentar ou partidário em votações nominais é um dos aspectos do comportamento legislativo que mais recebeu atenção até hoje. Não é difícil entender o porquê. O estudo do comportamento em votações está intimamente relacionado a algumas das principais questões envolvendo Legislativos, tais como a força dos partidos, a natureza da representação e a duração dos governos.

De modo geral, os estudos legislativos apoiados em análises de votações nominais se dividem entre aqueles preocupados com clivagens e alinhamentos partidários e aqueles preocupados com os determinantes do voto individual (COLLIE, 1984). Quanto ao primeiro grupo, esses estudos desenvolveram técnicas para aferir coesão e conflitos intrapartidários que permanecem sendo usadas até hoje. O Índice de Rice é, talvez, o melhor exemplo.²² Historicamente, esses estudos tiveram como foco os Estados Unidos, sobretudo o Congresso americano. Tal fato não chega a surpreender, haja vista os altos níveis de coesão partidária encontrados nos parlamentos europeus. Os estudos voltados para os casos europeus, por outro lado, foram mais sensíveis à relação entre os partidos membros do gabinete. A partir dos anos 1980, análises de votações

²² O Índice de Rice tem a seguinte fórmula: $Rice = | \% Sim - \% Não |$. O índice calcula o módulo do percentual de votos «Sim» dos membros de um partido menos o percentual daqueles membros que votaram «Não». O valor do índice pode variar entre 0, quando os membros do partido votaram de forma exatamente dividida, e 1, quando todos os membros votaram juntos. Um problema do Índice de Rice é que ele não leva em consideração as ausências dos parlamentares, que, em certos casos, podem ter impacto significativo nas votações.

nominais passaram a ser usadas também como evidências da menor coesão partidária de regimes presidencialistas *vis-à-vis* os parlamentaristas. A coesão partidária faria parte da própria *rationale* de governos parlamentaristas, o mesmo não sendo verdade para os presidencialistas.

Ainda no grupo dos estudos preocupados com clivagens e alinhamentos partidários, uma longa série de trabalhos se deteve sobre as *dimensões* das clivagens partidárias. Isso abarca tanto trabalhos preocupados com clivagens entre diferentes *policy areas* – que supunham que diferentes coalizões se formariam em distintas áreas – como aqueles que buscam aferir a dimensão ideológica dessas clivagens. Exemplos desse grupo seriam Clubb e Traugott (1977) e Poole e Rosenthal (1984).

No que se refere ao grupo dos estudos mais preocupados com os determinantes do voto individual, eles têm examinado a relação entre o comportamento do parlamentar individual e variáveis tais como o partido, sua *constituency* e a organização interna do Legislativo. Assim como no outro grupo, os estudos sobre o comportamento dos parlamentares teve como foco privilegiado o Congresso dos EUA. Exemplos de trabalhos desse grupo seriam os de Miller e Stokes (1963) e Fiorina (1977).

No caso do comportamento legislativo no Congresso brasileiro, a análise de votações nominais foi extensamente utilizada ao longo das duas últimas décadas. Ames (1995) investigou os determinantes dos votos dos parlamentares brasileiros a partir das votações das medidas provisórias do governo Collor (1990-1992) e das votações da Assembleia Constituinte de 1987-88. Mainwaring e Pérez Liñan (1997), a partir das mesmas votações da Constituinte, investigaram a disciplina partidária no Congresso brasileiro. Figueiredo e Limongi (2000, 1999) e Santos (2003) apoiaram-se em votações nominais para demonstrar a profunda diferença entre o *modus operandi* do Congresso do período 1945-64 e aquele do pós-1988. De modo semelhante, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) examinaram, por meio de votações nominais, a existência de cartéis de agenda na Câmara dos Deputados durante o período 1989-98. Neiva (2011) investigou, para o Senado brasileiro, a hipótese de que os partidos no Brasil seriam fracos e indisciplinados na arena legislativa. Esses são apenas alguns exemplos. No caso dos Legislativos estaduais brasileiros, o uso de votações nominais foi bem mais modesto. Salvo engano, os únicos autores a usarem evidências recolhidas a partir de votações nominais foram Nunes (2008), que mediu o apoio ao governo em três legislaturas mineiras, e Carreirão e Perondi (2009), que se detiveram sobre a disciplina partidária em duas legislaturas de Santa Catarina.

O alto grau de apoio legislativo ao governo nas assembleias estaduais foi amplamente ressaltado pelos estudos sobre a política estadual. Neste trabalho, não colocamos tal apoio em questão. Ao contrário, daremos evidências de que o governo paulista goza de um apoio sólido e constante na ALESP. No entanto, diferentemente da literatura pregressa, acreditamos que esse apoio deva ser visto como consequência da baixa participação dos parlamentares estaduais, que deriva, por sua vez, das restrições federativas impostas à sua atuação. Dadas as regras que limitam a atuação parlamentar, não lhes resta muito a fazer senão apoiar o governo.²³

Antes de examinar o apoio ao governo nas três legislaturas paulistas em questão, são necessários alguns esclarecimentos sobre as regras decisórias da ALESP e sobre a metodologia adotada. Segundo o Regimento Interno (RI) da ALESP, todas as proposições em votação no Plenário são, em princípio, votadas por processo simbólico, ou seja, o Presidente convida os deputados favoráveis a permanecerem sentados e proclama o resultado. Contudo, havendo interesse, qualquer líder partidário pode pedir verificação de votação, o que implica tornar o processo de votação nominal (RI, art. 202, § 1º). Neste caso, são computados os votos favoráveis, votos contrários, obstruções, abstenções e ausências. Ressalte-se, portanto, que a oposição – ou qualquer partido independente – poderia fazer com que todas as votações da assembleia fossem nominais, se assim quisesse. É importante ressaltar esse fato, pois, entre 2000 e 2010, houve apenas 607 votações nominais²⁴. Como explicar o baixo interesse da oposição em tornar as votações públicas?

A explicação é que governo e oposição selam acordos para que certos tipos de projetos – como os de autoria dos deputados, por exemplo – sejam votados de forma simbólica. Dada a existência de tais *acordos prévios*, os líderes dos partidos podem liberar parte de suas bancadas, já que, mesmo com o quórum reduzido no plenário e desde que não haja pedido de verificação de votação, os projetos serão aprovados. A explicação para que haja acordos para a votação simbólica de certos projetos parece ser que esses projetos causam pouca divisão no plenário. É o caso, por exemplo, de projetos de homenagens e denominações. Cada deputado estadual tem interesse em aprovar seu projeto de homenagem e, ao mesmo, não tem por que obstar a aprovação dos projetos

²³ A relação entre restrições federativas aos parlamentares estaduais, baixa participação e alto apoio legislativo do governo é avançada aqui como uma hipótese, a ser devidamente fundamentada com o desenvolvimento futuro desta pesquisa.

²⁴ Não foram obtidos os relatórios das votações nominais relativos ao ano de 1999. Por conta disso, a legislatura 1999-2002 será analisada apenas com base nas votações ocorridas entre 2000 e 2002.

de seus pares. Embora essa questão não seja explorada aqui em detalhes, o que se quer ressaltar é que, presumivelmente, examinar as votações nominais – e não as simbólicas – significa examinar aquelas com maior potencial para dividir o plenário.²⁵

As votações na assembleia são decididas pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, salvo nos seguintes casos: proposta de emenda à Constituição, quando é exigido o voto favorável de três quintos da assembleia (57 votos); e projetos de lei complementar e projetos de lei vetados, quando é exigido o voto favorável da maioria absoluta da assembleia (48 votos). Nas demais votações, os votos da maioria dos presentes já é suficiente para decidi-la, desde que estejam presentes ao menos 47 parlamentares.

Passamos, agora, aos esclarecimentos de ordem metodológica. A ALESP não contém os registros das indicações dos líderes das bancadas partidárias. Nas votações de proposições de autoria do Executivo, isso não é um problema, pois trata-se de uma situação na qual se pode saber com clareza que o voto favorável à proposição é um voto favorável ao governo. No entanto, muitas votações são bem menos claras e, muitas vezes, é impossível descobrir a orientação do governo, mesmo após uma leitura da ata da sessão. Para contornar esse problema, procedeu-se da seguinte forma. Cada relatório de verificação da ALESP identifica os líderes dos partidos. De modo a identificar a orientação do governo, o voto do líder do partido do chefe do Executivo – o PSDB, em todo o período analisado – foi usado como *proxy* para a posição do governo. Assim, o apoio ao governo foi medido tendo como referência o voto dos líderes do PSDB. Um voto «Sim» do líder do PSDB equivale a um voto «Sim» do governo. Esse recurso, porém, fez com que algumas votações tivessem de ser desconsideradas, pois não havia

²⁵ Se não por outras fontes, a existência de acordos prévios para a votação simbólica de certos tipos de projeto fica evidente pela leitura dos registros das sessões da ALESP. Na sessão do dia 21 de junho de 2007, por exemplo, o deputado Olímpio Gomes (PV) rompe um acordo prévio entre os parlamentares e solicita verificação de votação. Dado que muitos líderes já haviam liberado suas bancadas, a verificação inviabilizaria a votação dos projetos em questão por falta de quórum. Aparentemente, Gomes rompeu o acordo porque seu próprio projeto teria sido rejeitado. A fala do deputado Barros Munhoz (PSDB) assim o ilustra: «O problema da falta de quorum não é porque não é projeto de interesse do Governo. É que não é de se esperar que se faça pedido de verificação de votação. Como não foi feito pedido de verificação quando votamos os 22 projetos do PT e do PSOL. Os Deputados vão embora certos de que não haverá pedido de verificação de votação e certos de que seus projetos, conforme combinado, serão votados. Temos mais projetos para votar amanhã, teremos mais projetos para a semana que vem. Todos os Deputados da base aliada ou não, como é o caso do Deputado Olímpio, terão um projeto votado como foi combinado. Quero reiterar isso. Não há nenhuma discriminação. O problema é que o projeto é impossível de ser votado sob pena de a Assembleia passar um atestado de incompetência absolutamente inaceitável.»

clareza sobre quem era o líder do partido no momento. Descontadas essas votações, o número total analisado caiu de 607 para 578.

Em análises de disciplina partidária em votações nominais, a maior parte dos autores usa algum critério para excluir as votações de matérias consensuais, isto é, aquelas sobre as quais há amplo acordo no plenário e, se fossem consideradas, poderiam enviar a disciplina dos partidos. Neste trabalho, optou-se por excluir da análise as votações que apresentaram menos de 10% de discordância. Tal critério tem sido o mais utilizado pela literatura sobre o Congresso brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; NEIVA, 2011). Com isso, o número total de votações considerado caiu de 578 para 400.

De modo a ter uma medida rigorosa de apoio, foram considerados votos favoráveis ao governo apenas aqueles que votaram exatamente como o líder do PSDB. Para todas as situações em que o voto do líder tucano era «Sim», abstenções e obstruções foram consideradas como votos contrários, isto é, um «Não». A ideia subjacente a igualar a obstrução a um voto «Não» é que os deputados que se declaram em obstrução parlamentar não são computados para efeito de quórum do processo de votação (Art. 199 do RI da ALESP). Deputados da oposição fazem isso porque sabem que são minoria e, sabendo da impossibilidade de derrotar o governo, preferem tentar impedir que o projeto seja aprovado por falta de quórum. Com isso, buscou-se ter uma medida mais sensível às estratégias da oposição de negar apoio ao governo.

Foram incluídas todas as votações nominais do período, o que inclui votações de projetos de lei, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, emendas, substitutivos, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo, pedidos de urgência, vetos, prorrogações, inversões e alterações da ordem do dia. A Tabela 2.3 apresenta os partidos, o número de cadeiras que controlaram naquela legislatura e seu grau de apoio ao governo²⁶. Foram incluídos apenas os partidos com duas cadeiras ou mais durante toda a legislatura.

²⁶ A oscilação significativa no número de cadeiras de cada partido se explica por diversas razões, desde migrações partidárias até pedidos de licença do deputado para disputar eleições para o Executivo municipal.

Tabela 2.3. Apoio ao governo em três legislaturas paulistas*

2000-2002			2003-2006			2007-2010		
Partido	Cadeiras	Apoio (%)	Partido	Cadeiras	Apoio (%)	Partido	Cadeiras	Apoio (%)
PC do B	1-2	23,2	PC do B	2	9,7	PT	19-20	0,2
PT	14-15	29,7	PT	22-23	11,0	PSOL	2	5,4
PPB/PP	7-8	45,1	PMDB	3-5	48,8	PV	6-8	88,6
PSB	2-7	49,6	PPB/PP	2	62,4	PDT	5	95,9
PDT	1-6	60,9	PL	2-3	86,5	PPS	5	98,2
PL	6-9	65,1	PDT	5	89,2	PSB	4-5	98,9
PMDB	2-5	71,6	PSB	3-5	90,7	PMDB	3-4	99,1
PFL/DEM	7-9	76,9	PV	4-5	91,3	PPB/PP	2	99,2
PPS	6-7	78,4	PPS	4-5	92,7	PTB	5-6	99,3
PTB	10-14	85,1	PTB	9-11	95,4	PSDB	20-24	99,7
PSDB	20-24	96,4	PFL/DEM	11-13	95,8	PFL/DEM	11-13	99,8
			PSDB	20	97,7	PSC	2	100,0

Fonte: ALESP.

* N = 400, sendo 109 votações para o período 2000-2002, 148 para o período 2003-2006 e 143 para o período 2007-2010.

A Tabela revela que a variação entre o grau de apoio mínimo e máximo cresceu ao longo das três legislaturas. Na primeira (2000-2002), variou entre 23,2% e 96,4%. Na segunda, (2003-2006), a variação foi um pouco maior, indo de 9,7% até 97,7%. Na terceira, ela foi ainda maior, variando entre 0,2% e 100,0%. Não obstante, a Tabela apresenta alguns fatos significativos que devem ser sublinhados. Em primeiro lugar, ela revela o alto grau de apoio logrado pelo governo nas três legislaturas. É verdade que esse apoio adquiriu formas diferentes. Na legislatura 2000-2002, há quatro partidos que poderiam ser classificados como pertencentes à oposição (PC do B, PT, PPB/PP e PSB). No entanto, trata-se de uma oposição comparativamente moderada. Os demais sete partidos demonstram um apoio consistente ao governo.

Na legislatura 2003-2006, a situação é pouco diferente. Dois partidos despontam com um grau de apoio nitidamente inferior aos demais, PT e PC do B. São aqueles partidos que assumem uma oposição explícita ao governo. Dois outros partidos, PMDB e PPB/PP, apresentam um apoio ao governo, que, embora tímido, não se configura em oposição. Os demais, porém, apoiam o governo de modo consistente. Por fim, na legislatura 2007-2010, a clivagem entre governo e oposição se torna ainda mais

explícita. PSOL e PT assumem uma oposição aguda, com níveis baixíssimos de apoio ao governo. Em contrapartida, todos os demais partidos apresentam níveis muito altos de apoio. Cumpre ressaltar que, embora o apoio dos partidos ao governo dado na primeira legislatura seja menos consistente, a oposição, nesse caso, também foi mais leve. Essa situação vai se alterando ao longo do período, de modo que, na legislatura 2007-2010, apenas PT e PSOL se comportam como partidos de oposição, mas fazem-no de modo agudo. Essa mudança pode ser melhor visualizada no Gráfico 2.1.

Gráfico 2.1. Apoio ao governo em três legislaturas paulistas (2000-2010)

Fonte: ALESP.

A explicação para esse acirramento na clivagem governo/oposição pode, ao menos parcialmente, ser explicada pela mudança no governo federal. Entre 1995 e 2002, o PSDB ocupou não apenas a chefia do Executivo estadual paulista, mas também a do governo federal. Em 2002, porém, o candidato do partido, José Serra, foi derrotado no pleito presidencial por Luiz Inácio Lula da Silva (PT). A partir daí, PT e PSDB assumem posições opostas no Congresso federal e na assembleia paulista. Embora, evidentemente, isso não explique toda a variação no comportamento legislativo dos partidos, é certo que as eleições presidenciais – e, por consequência, o governo federal – organizam as demais disputas. Nas palavras de Limongi e Cortez, elas são o «prêmio principal; os demais são subsidiários» (2010: 22).

A Tabela 2.3 e o Gráfico 2.1 evidenciam de modo claro que os governos paulistas gozam de apoio sólido e coalizões legislativas consistentes. Tal fato pode ser menos evidente na legislatura 2000-2002. No entanto, seria difícil negar o alto grau de apoio ao governo nesse período. O que ocorre é que, nessa legislatura, a clivagem entre governo e oposição é menos explícita. Porém, isso se deve menos a um apoio consistente por parte da maioria dos partidos, do que ao fato de a oposição nesse período ter sido mais branda. De todo modo, esses dados devem ser vistos em conjunto com os apresentados na Tabela 2.1, que apresenta a taxa de sucesso do Executivo. Durante a legislatura 2000-2002, o sucesso do Executivo foi de 75,6%, alto e igual ao da legislatura seguinte.

4. Conclusão

Este capítulo buscou demonstrar que a participação dos parlamentares estaduais na produção de leis é baixa. É verdade que o poder Legislativo apresenta um alto nível de dominância, mas ele se explica pelo volume de projetos de lei apresentados. Sua taxa de sucesso, porém, é baixa. Não obstante, a dominância é relativa, já que ela diz respeito apenas a certo tipo de leis, aquelas referentes a homenagens, datas comemorativas, denominações e declarações de utilidade pública. Embora não sejam leis irrelevantes, são menos relevantes do que as administrativas, orçamentárias e que regulam políticas públicas. Nesses campos, a dominância do Executivo é inconteste. Se o Legislativo apresenta uma dominância apenas relativa a leis menos relevantes e um

baixo nível de sucesso, o Executivo, por outro lado, mostra-se como o ator preponderante na produção de leis estadual, produzindo a quase totalidade das leis relevantes e tendo um percentual de sucesso muito superior ao do Legislativo.

Este capítulo apresentou também uma análise do apoio dado ao governo pelos partidos com representação na ALESP ao longo do período. Viu-se que, a despeito de alguma variação entre as legislaturas, o governo paulista teve o apoio consistente de uma ampla coalizão legislativa.

O padrão de coalizões legislativas estabelecido em São Paulo é um indício da ‘fraqueza’ da esfera estadual brasileira. A seguir, avançaremos a hipótese de que o baixo número de competências sobre as quais os estados podem legislar seria um dos principais fatores a determinar o alto grau de apoio ao governo. Não podendo legislar sobre quase nada, não restaria aos deputados estaduais outra coisa a fazer senão fazer parte do governo. A contraposição entre governo e oposição perde seu sentido em um Legislativo que só pode produzir leis de maneira muito limitada.

Esses achados, embora significativos, vão ao encontro das principais hipóteses da literatura sobre a política estadual brasileira. Na verdade, como se detalhará adiante, a preponderância do Executivo na produção legislativa tem sido alvo de intenso debate nas últimas décadas. O suposto apequenamento do poder Legislativo não foi exclusividade dos estados brasileiros, nem dos presidencialismos latino-americanos em geral. Nos estudos sobre os parlamentos europeus, uma onda recente de trabalhos se prestou a um escrutínio rigoroso daquela que ficou conhecida como a «tese do declínio dos parlamentos». Entre outras coisas, esses trabalhos buscaram indicadores mais consistentes para a participação dos parlamentares nas leis produzidas pelo Executivo. Perfilando-se na esteira desses trabalhos, o Capítulo 3 examinará em detalhes a participação dos deputados estaduais paulistas na produção de leis com base no talvez principal indicador usado pela literatura europeia, a saber, as emendas dos deputados às proposições do Executivo.

Capítulo 3

A Influência das Assembleias Legislativas na Produção de Leis Estadual: o Caso de São Paulo (2007-2010)

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

— Deputado Carlos Giannazi (PSOL), setembro de 2011.²⁷

1. Introdução

Na política comparada, os estudos sobre Legislativos vêm dando ênfase crescente ao papel ativo que parlamentares podem desempenhar, mesmo em uma situação na qual o Executivo é o principal ator na produção de leis. Sendo tal situação mais comum nas democracias européias do que nos Estados Unidos, foi no velho continente que esses estudos mais se desenvolveram.

Boa parte desses trabalhos responderam, de modo mais ou menos explícito, à tese do «declínio dos parlamentos». Walter Bagehot, em trabalho publicado em 1867, teria sido o primeiro a identificar a *House of Commons* inglesa como uma instituição eficiente. Qualquer que tenha sido a precisão de seu juízo, ele foi responsável pela ideia de uma «era de ouro» parlamentar. Posteriormente, teria sido Lorde Bryce, em 1921, o primeiro a propor, de modo explícito, a tese do declínio do parlamento inglês (ELGIE *et al.*, 2006). Ele não questionou o papel central que o parlamento supostamente teve, mas argumentou que seu papel estava sendo diminuído. Não obstante, generalizou seu argumento para outras nações, tais como Estados Unidos, França e Itália. A partir daí, a tese do declínio dos parlamentos ganhou força. Recentemente, porém, o juízo de que o

²⁷ Entrevista concedida ao autor.

escrutínio parlamentar ao Executivo seria ínfimo ou ineficiente, e o Legislativo um poder apequenado e submisso, vem sendo desafiado.

Embora, na maior parte das democracias, o Executivo seja o principal ator legislativo, a tese do «declínio dos parlamentos» impulsionou uma busca por outros indicadores da atividade parlamentar que não a simples contagem de projetos de lei aprovados.²⁸ Um desses indicadores para mensurar a influência – ou impacto – que os parlamentares teriam sobre a produção de leis seria a atividade das comissões permanentes. Embora a literatura sobre comissões tenha privilegiado os Estados Unidos, o caso americano é bastante distinto dos europeus, e, de modo geral, a literatura americana sobre comissões não buscou responder à pergunta sobre a *influência* parlamentar. No caso europeu, porém, o trabalho das comissões foi um dos indicadores examinados. Mattson e Strom (1995, 2004), por exemplo, analisaram as prerrogativas das comissões nos parlamentos europeus, o número de audiências por elas promovidas, relatórios apresentados, além da proporção de projetos aprovados e rejeitados.

No entanto, sem menosprezar a importância das comissões, a maior parte dos trabalhos recentes que têm como objetivo medir a influência do Legislativo usou, como indicador, a análise das emendas parlamentares. A modificação das proposições do Executivo por meio de emendas foi examinada na *Assemblée Nationale* francesa (KERROUCHE, 2006), no Parlamento Escocês (SHEPHARD; CAIRNEY, 2005) e, sobretudo, no Parlamento Europeu (KREPPEL, 2002, 1999; TSEBELIS; KALANDRAKIS, 1999). Outros, ainda, não se limitaram a tentar avaliar o impacto dos parlamentos, mas desenvolveram teorias sobre como a modificação das proposições do Executivo via emendas é um dos principais meios pelos quais partidos integrantes de coalizões de governo podem fiscalizar seus parceiros (MARTIN; VANBERG, 2011; 2005). Recentemente, alguns autores trouxeram esse debate para o caso do Congresso brasileiro (FREITAS, 2010; CRUZ, 2009). As evidências apresentadas por esses trabalhos sugerem que as emendas parlamentares são, talvez, o principal indicador para uma avaliação mais adequada da influência dos parlamentares. Cabe ressaltar que, sem diminuir a importância da contagem de emendas aprovadas, os trabalhos que mais avançaram no campo foram aqueles que aliaram à análise quantitativa uma abordagem qualitativa, classificando as emendas aprovadas pelo seu grau de impacto.

²⁸ Uma boa revisão dessa literatura se encontra em Russell e Benton (2009).

Este capítulo apresenta um estudo de caso sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no estado de São Paulo. Apesar das evidências encontradas pelos estudos acima, os achados deste trabalho apontam para uma conclusão oposta. O exame das emendas dos parlamentares às proposições de autoria do Executivo estadual revelou um nível de participação na produção de leis significativamente baixo, reforçando as principais hipóteses da literatura segundo as quais a participação das assembleias no processo decisório seria quase nula (ABRÚCIO, 1998; ABRÚCIO *et al.*, 2001). Porém, as evidências apresentadas aqui indicam também que os estudos progressos sobre a política estadual brasileira negligenciaram uma variável explicativa importante para a baixa participação parlamentar: o arranjo federativo brasileiro. Embora a organização interna das assembleias estaduais determine em alguma medida o baixo nível de modificação das proposições do Executivo, a concentração de competências na União e a obrigação dos estados de replicar a relação entre os três poderes existente no nível federal, ambas especificadas na Constituição Federal de 1988, são tão ou mais decisivas. A fraqueza dos parlamentares estaduais estaria determinada pelo fato de que a única legislação relevante que os estados brasileiros podem produzir é a de caráter administrativo, isto é, leis relativas à gestão da máquina pública; e é essa legislação, justamente, de iniciativa exclusiva do Executivo.

Este capítulo contém uma análise de todas as 2100 emendas parlamentares apresentadas às proposições do Executivo aprovadas entre 2007-2010, desconsiderados projetos de lei orçamentários, e uma análise qualitativa das 118 emendas aprovadas, classificadas em uma escala de quatro níveis de significância. O texto está dividido em cinco partes. Na segunda seção, são definidas sucintamente as principais instituições e regras que regulam a relação Executivo-Legislativo no estado de São Paulo. Na terceira seção, são examinadas as emendas dos parlamentares aos projetos de iniciativa do Executivo. Na quarta, é feita uma análise qualitativa das emendas. Por fim, a quinta seção conclui e relaciona os achados do trabalho à literatura.

2. Regras constitucionais e regimentais

Longe de atuarem livremente, os deputados da ALESP – como, aliás, quaisquer outros parlamentares – têm sua ação no Plenário precedida e moldada por uma série de regras e estruturas mediadoras. Ressalte-se mais uma vez que, embora tais regras e estruturas constriam de alguma forma a ação do parlamentar, não se trata, de modo algum, ao menos não a princípio, de um «constrangimento» com sentido depreciativo.

Pelo contrário, a ausência dessas regras e estruturas criaria na Assembleia um verdadeiro estado de natureza hobbesiano, constituindo-se num obstáculo intransponível à ação coletiva dos parlamentares.

Na ALESP, como nas demais Assembleias brasileiras, o mais importante órgão decisório é a Mesa Diretora. É ela quem comanda todas as atividades administrativas e parlamentares da casa.²⁹ A presidência é o cargo mais importante da Mesa Diretora. Cabe destacar, entre as diversas atribuições do presidente, a de escolher os projetos que farão parte da ordem do dia das sessões ordinárias e a de convocar sessões extraordinárias.³⁰ O segundo órgão decisório de maior relevo na ALESP é o Colégio de Líderes.³¹ O Colégio de Líderes também participa da organização da ordem do dia. Ele é composto do presidente da Assembleia, dos líderes dos partidos, do governo, da minoria e dos blocos parlamentares. A terceira instância decisória de relevo são as comissões permanentes. A ALESP possui 15 comissões, sendo as mais importantes a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO).

É necessário explicitar como se dá a tramitação de um projeto de lei na ALESP, sobretudo no que diz respeito à apresentação e aprovação de emendas. Uma vez que uma proposição é entregue à mesa diretora da ALESP, ela é lida no Pequeno Expediente para conhecimento dos parlamentares e, depois de publicada no «Diário da Assembleia», é incluída em pauta para recebimento de emendas. Se a proposição estiver tramitando com regime de urgência, a pauta dura três sessões; se tiver tramitação ordinária, dura cinco sessões (Art. 148 do Regimento Interno da ALESP)³². Findo esse prazo, são encaminhadas para as comissões. Além de poderem receber emendas durante a pauta, as proposições também podem ser emendadas em dois momentos posteriores: durante o exame das comissões e antes da votação da proposição, no plenário. Neste caso, porém, só são permitidas as emendas aglutinativas, que resultam da fusão entre

²⁹ A Mesa é composta por um presidente e dois secretários, eleitos em votação aberta. Para substituí-los, caso haja necessidade, há quatro vice-presidentes e o terceiro e quarto secretários. A eleição para a Mesa ocorre de dois em dois anos e seus ocupantes não podem ocupar os mesmos cargos na gestão subsequente.

³⁰ A ordem do dia é o momento mais importante de uma sessão, pois é quando ocorrem as discussões e votações das proposições.

³¹ Segundo o Regimento Interno, o líder é um intermediário autorizado entre seu partido ou bloco parlamentar e a Assembleia. Dentre outras funções, cabe aos líderes registrar o nome do candidato do partido que concorrerá aos cargos da Mesa Diretora, indicar os membros do partido para as comissões – e retirá-los delas – e pedir a verificação de votações.

³² Segundo a Constituição do estado, o governador pode solicitar que o projeto de sua iniciativa tramite em regime de urgência, devendo ser votado em até 45 dias (Artigo 26). Caso contrário, é incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação.

emendas. As emendas aglutinativas só podem ser apresentadas caso sejam subscritas por dois terços dos membros da assembleia – 63 deputados – ou por líderes que representem esse número (Art. 175 do RI da ALESP).

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

Embora os parlamentares possuam três momentos para emendar as proposições – nos períodos de pauta, durante o exame das comissões e antes da votação, no plenário –, é preciso ressaltar que, como dito acima, o governador tem direito ao veto parcial. Isso significa que, caso queira, pode vetar uma emenda ou, se preferir, uma única alínea dela. Some-se a isso o fato de que as proposições tramitando em regime de urgência devem ser votadas no prazo máximo de 45 dias, e que, neste regime, as comissões só podem analisá-las por 2 dias. Esgotado, sem parecer, o prazo concedido a uma comissão, cabe ao presidente da assembleia designar um relator especial para dar parecer em substituição ao da comissão, fixando-lhe prazo de acordo com o regime de tramitação (Art. 61 do RI da ALESP).³³ Isso deixa claro o pouco tempo de que dispõem os parlamentares para apresentar suas emendas. Não obstante todas essas restrições, é preciso enfatizar ainda que aos parlamentares não é permitido aumentar a despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do governador, nos projetos relativos à organização administrativa da assembleia, do Judiciário e do Ministério Público (Art. 174 do RI da ALESP).

3. As emendas dos deputados estaduais paulistas às proposições do Executivo (2007-2010)

Como se viu no Capítulo 2, o exame de três legislaturas paulistas revelou ser o Executivo o principal ator na produção de leis. Seu sucesso e domínio sobre as matérias de caráter administrativo, orçamentário e de políticas públicas justifica, portanto, que a análise empreendida se foque nas proposições de sua autoria. Nesta seção, de modo a

³³ Como se verá, na grande maioria dos casos, as comissões não conseguem dar parecer sobre as proposições de autoria do Executivo, sendo designados relatores especiais para examiná-las. A indicação de relatores especiais é, pois, uma importante prerrogativa do presidente da assembleia.

continuar a análise iniciada no Capítulo anterior, selecionamos uma legislatura específica (2007-2010) para aferir a participação dos parlamentares na produção legislativa por meio de emendas. O exame das emendas do Legislativo feito a seguir desconsiderará projetos de lei de orçamento, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais. A razão é de duas ordens. Em primeiro lugar, a despeito de sua importância inegável, essas proposições recebem um número monstruoso de emendas, e a lógica que rege sua aprovação é distinta da dos demais projetos.³⁴ Em segundo lugar, os dados relativos à execução de emendas parlamentares ao orçamento são de difícil obtenção.

Esta seção examina as 2100 emendas parlamentares apresentadas às proposições do Executivo aprovadas entre 2007 e 2010. Como se verá, o percentual de emendas aprovadas é consideravelmente baixo. De modo a determinar se o baixo percentual se explicaria por algum viés partidário, as emendas são apresentadas discriminadas por partidos e por governo e oposição. Em seguida, considera-se também o tamanho da bancada no sucesso dos parlamentares. Depois, tomamos as proposições, e não mais as emendas, como unidade de análise. Por fim, são apresentados os números de emendas por proposições, de modo a enfatizar o baixo número relativo de emendas apresentadas.

A Tabela 3.1 mostra o número total de emendas apresentadas e aprovadas durante a 16ª legislatura da ALESP (2007-2010). Essas emendas foram apresentadas às 194 proposições do Executivo aprovadas no período – ou seja, ao total de proposições aprovadas do Executivo (203), mas desconsiderados os nove projetos de lei relativos a orçamentos, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais. Como se vê, de um total de 2100 emendas, apenas 118 foram aprovadas, ou seja, um percentual de 5,6%. Segundo revela a Tabela 3.1, a esmagadora maioria dessas emendas foi apresentada durante o período de pauta.

Tabela 3.1. Emendas apresentadas e aprovadas por comissão, pauta ou plenário.

	Apresentadas (%)	Aprovadas
Comissão	71 (3,4%)	32
Pauta	1890 (90,0%)	60
Plenário	139 (6,6%)	26
Total	2100 (100,0%)	118

Fonte: ALESP.

³⁴ Tome-se, como exemplo, o Projeto de Lei 368 de 2007, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008. O referido projeto recebeu mais de 760 emendas.

No entanto, a despeito da diferença expressiva entre a proporção de emendas aprovadas e o local de apresentação (pauta, comissão e plenário), essa diferença deve ser vista com cautela. Cabe observar que as emendas de pauta são apresentadas sem coordenação entre os parlamentares. É claro que grupos podem se reunir para apresentar uma emenda em conjunto, mas não existe uma coordenação geral. Por isso, um grande número de emendas se repete e algumas são literalmente iguais, ainda que apresentadas por parlamentares diferentes. Ressalte-se que, no período entre 2007 e 2010, de todas as proposições do Executivo que receberam emendas, *apenas uma não tramitou em regime de urgência*. A urgência é, pois, a regra, o que significa que os parlamentares têm apenas três sessões para apresentarem suas emendas.

Muitas das emendas de comissões são, na verdade, subemendas a uma ou mais emendas originalmente apresentadas durante o período de pauta. De modo semelhante, as emendas apresentadas em plenário são todas de tipo aglutinativo, ou seja, resultam da fusão de uma ou mais emendas apresentadas anteriormente. Para avaliar em que medida as subemendas de comissões e as emendas aglutinativas de plenário mantêm o conteúdo original da emenda de pauta proposta pelo parlamentar, seria necessário uma leitura pormenorizada de todas elas, esforço que vai além do escopo deste trabalho. Para o propósito do argumento apresentado, basta observar que, possivelmente, algumas subemendas de comissões e emendas aglutinativas de plenário modificaram o texto das emendas de pauta originais, sem, porém, distorcer-lhes a intenção dos autores. Por conseguinte, é possível que o número total de 118 emendas aprovadas, apresentado na Tabela 3.1, seja ligeiramente subestimado.³⁵

O maior interesse da Tabela 3.1 reside no fato de ela explicitar o papel de pouco destaque desempenhado pelas comissões permanentes da assembleia: do total de 118 emendas aprovadas, apenas 27,1% delas partiram de comissões. Embora os estudos sobre o Congresso americano tenham destacado a enorme importância do sistema de comissões na atuação dos congressistas, sabe-se que as comissões no Brasil não têm o

³⁵ Tome-se, como exemplo, o PLC 20/2008, que dispõe sobre o gozo de licença-prêmio no âmbito da administração pública, das autarquias e dos três poderes do estado. Durante sua tramitação, este projeto recebeu um total de 42 emendas. Ao fim e ao cabo, apenas as três subemendas da comissão foram aprovadas, tendo o restante, pelos critérios aqui adotados, sido rejeitado. No entanto, as três subemendas são, na verdade, a fusão de um total de nove emendas apresentadas durante o período de pauta. Dada a impossibilidade de analisar as diferenças entre as subemendas e as emendas originais, o critério adotado foi considerar aprovadas apenas as três subemendas, e não as nove mencionadas. É provável que algumas delas tenham sido fundidas às subemendas de forma tal que a intenção original dos autores tenha sido preservada, o que permitiria afirmar que, ainda que com redação diferente, foram aprovadas.

mesmo peso. Como afirmam Lemos e Ricci (2004), há um consenso no debate sobre as comissões brasileiras quanto ao seu papel secundário. Isso se deve principalmente aos poderes de agenda do Executivo e aos poderes formais limitados das comissões, ao menos quando comparados ao de outras democracias.³⁶ Como se viu na seção anterior, essa situação é ainda mais acentuada na assembleia paulista, onde o Executivo goza de ainda mais poderes de agenda, e as comissões de menos prerrogativas.

Esses números reforçam de modo eloquente a hipótese de que a participação dos parlamentares na produção de leis é irrelevante, dado que seu percentual de aprovação de emendas é de apenas 5,6%. Contudo, antes de validar esta afirmação, a questão deve ser melhor definida. O simples percentual de aprovação de emendas pode não ser um indicador adequado para medir a participação dos parlamentares na produção de leis. Isso porque, se é claro que tal participação deve ser mais alta do que se supõe que seja, é claro também que a participação não deve ser igual entre todos os partidos com representação no Legislativo. Parece normativamente desejável que a participação dos parlamentares governistas na produção de leis seja alta, o mesmo não valendo para os oposicionistas. Uma estrutura institucional na qual a oposição tivesse o mesmo poder de participação legislativa que a situação seria, sem dúvida, indesejável. Ainda que a formação de governos democráticos se dê por diferentes meios e em diferentes arranjos institucionais, não há dúvidas de que quem governa é o governo. A influência direta da oposição na produção de leis será sempre limitada, embora o grau dessa influência possa variar entre diferentes democracias.³⁷ Assim, poderia ser objetado que, a despeito do baixíssimo percentual de aprovação de emendas, um juízo adequado sobre ele deveria levar em conta a distinção entre governo e oposição.

É preciso, pois, estabelecer uma diferença entre a participação legislativa do governo e aquela da oposição. Para isso, é preciso identificar quais são os partidos com representação no Legislativo a compor o governo. Porém, no plano estadual brasileiro, a tarefa não é tão simples como pode parecer à primeira vista.

³⁶ O poder de agenda dos presidentes latinoamericanos apresenta grande variação (ALEMÁN, 2006). Isso explica porque, a despeito do aumento crescente no número de estudos sobre o Congresso brasileiro, o sistema de comissões desperte pouco interesse nos pesquisadores; no *Congreso* argentino, por outro lado, as comissões possuem mais poderes *vis-à-vis* o presidente, tornando-se, pois, um objeto de estudo mais relevante. Ver, por exemplo, Calvo e Sagarzazu (2010).

³⁷ A literatura sobre formação de coalizões em governos parlamentaristas suscitou a hipótese de que a possibilidade de participação da oposição na produção legislativa pode determinar se um partido opta por participar do governo ou não (STROM, 1990). Porém, ela não foi corroborada por estudos recentes (MARTIN; VANBERG, 2011). Seja como for, ainda não há na literatura neoinstitucionalista um padrão claro sobre qual deveria ser o grau de participação da oposição na produção legislativa.

No plano nacional, o compromisso público de um partido de receber um ministério para fazer parte da coalizão de governo é fato assaz comum. Oferecer a um partido um ministério e convidá-lo a participar da coalizão é uma das maneiras pelas quais o Executivo é capaz de obter apoio dos parlamentares no plenário, visto que, ao ingressar na coalizão, aquele partido se compromete a apoiar o governo. Decerto existem outras maneiras de fazê-lo, tais como a oferta de cargos de segundo e terceiro escalão, a liberação de emendas aos parlamentares e até mesmo o uso de meios ilícitos para «comprar» votos. No entanto, a despeito dessas possibilidades, a grande maioria dos governos brasileiros no plano nacional, desde a redemocratização, constituiu-se de coalizões majoritárias, isto é, o governo distribuiu ministérios a partidos em troca de apoio até formar uma base suficientemente ampla para, em tese, ter maioria no parlamento. Na verdade, a democracia brasileira teve apenas três experiências de governos minoritários: o governo Collor, entre 1990 e 1992; o último ano do segundo governo FHC, entre março e dezembro de 2002; e o primeiro ano do primeiro governo Lula, de janeiro de 2003 a janeiro de 2004 (FIGUEIREDO, 2007).

Ocorre que o mesmo não se dá no nível estadual. Os governadores brasileiros não constroem grandes coalizões de governo, limitando-se, na maior parte das vezes, a distribuir secretarias a seus aliados eleitorais, talvez como pagamento de dívidas de campanha (PEREIRA, 2004). A Tabela 3.2, abaixo, classifica os secretários estaduais brasileiros em quatro categorias. A primeira é a de secretários políticos, isto é, aqueles que exerceram ou se candidataram a cargos eletivos antes de tomar posse como secretários – incluindo os que foram eleitos junto com o governador. A segunda categoria é a de técnicos, aqueles cuja biografia não revela a ocupação de cargos eletivos. A terceira se refere ao grupo pessoal do governador, isto é, parentes, amigos e membros de seu *staff*. Por fim, a quarta categoria abriga secretários cuja biografia revela importante atuação na sociedade civil, como sindicatos e associações profissionais. A análise cobre o início de três legislaturas (1991, 1995 e 1999) e 13 estados, dando um total de 39 observações.³⁸

³⁸ As unidades analisadas são Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

Tabela 3.2. Proporção média dos tipos de secretários estaduais (em três legislaturas e 13 estados)

	Político	Técnico	Grupo Pessoal	Soc. Civil
Média	40%	47%	7%	2%

Fonte: Pereira (2004)

Como se pode ver, na média, a categoria que apresenta o maior número de secretários é a dos técnicos, com 47%, seguida da dos políticos, com 40%. As duas categorias restantes apresentam médias muito baixas. Porém, dos 40% de secretários políticos, isto é, cuja vinculação a um partido é evidente, a grande maioria representa o partido do próprio governador ou partidos aliados seus na eleição. Das 39 observações da tabela acima, apenas 17 apresentam alguma porcentagem de secretários políticos que não faziam parte da coligação eleitoral do governador. Ainda assim, nesses 17 casos, a porcentagem de secretários pertencentes a outros partidos que não os da coligação é baixíssima (IDEM).³⁹

No caso de São Paulo, embora tenha havido duas mudanças na coalizão, o governo Serra se manteve minoritário durante quase todo o período (2007-2010)⁴⁰. A primeira coalizão, formada por PSDB, DEM, PTB e PPS, foi minoritária, oscilando entre 44 e 46 parlamentares. Em junho de 2009, o PV aderiu à base do governo, ao receber a secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Com isso, a coalizão governista atingiu o número de 50 parlamentares. No entanto, em abril de 2010, a coalizão ganhou a participação do PMDB e perdeu a do PTB e PV, fazendo com que ela diminuísse para 43 parlamentares. Sendo a Assembleia paulista composta por 94 cadeiras, a maioria seria obtida com 48 parlamentares.

³⁹ É preciso fazer a ressalva de que Pereira (2004) restringiu sua pesquisa às secretarias, deixando de lado o exame da distribuição de cargos em empresas estatais, autarquias e fundações. Ora, sendo o governador o chefe da administração estadual, é de se supor que, para atrair partidos à base aliada, não ofereça apenas secretarias, senão também cargos administrativos de relevo. A oferta de cargos de empresas estatais também é uma forma de se obter apoio de partidos «independentes» ou da oposição, sobretudo em estados ricos. São Paulo, por exemplo, possui mais de 15 empresas estatais. Embora sua identificação seja mais difícil do que a da oferta de uma secretaria, é de se supor que os governadores usem tal recurso para obter apoio, como o fez, por exemplo, o governador Alckmin em maio de 2011, ao oferecer a presidência da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) ao PP («Alckmin chama PP de Maluf para comandar CDHU», *O Estado de S. Paulo*, 14 de maio de 2011). No caso da legislatura em questão (2007-2010), o PPS foi considerado parte da coalizão formal pelo fato de ter indicado um representante para os cargos de Secretário-Adjunto de Habitação e de Presidente da CDH, ambos ocupados por Ulrich Hoffmann durante todo o período. Essa informação foi confirmada por funcionários do diretório estadual do PPS em 25 de outubro de 2012.

⁴⁰ Em abril de 2010, Serra renunciou ao governo do estado para concorrer à presidência da República. Seu vice, Alberto Goldman (PSDB), assumiu o governo.

Tabela 3.3. Coalizões estaduais de São Paulo (2007-2010).

	Partidos	Período	Cadeiras
1ª Coalizão	PSDB – DEM – PTB – PPS	01/2007 a 05/2009	44-46
2ª Coalizão	PSDB – DEM – PTB – PPS – PV	06/2009 a 04/2010	50
3ª Coalizão	PSDB – DEM – PPS – PMDB	05/2010 a 12/2010	43

Fonte: elaboração própria.⁴¹

Embora a coalizão de governo no período analisado tenha sido quase sempre minoritária, a coalizão legislativa foi, desde o início, largamente majoritária. Em verdade, uma análise atenta das votações nominais do período revela que os únicos partidos a votar sistematicamente contra o governo foram PT e PSOL, como se viu no Capítulo 2. Assim, para estabelecer a diferença entre a participação dos parlamentares do governo e a da oposição na produção de leis, o governo será definido como a coalizão formal, isto é, como os partidos que, no momento, detinham secretarias estaduais, e a oposição será entendida como PT e PSOL. Os demais partidos, embora não integrem formalmente o governo, fazem parte, porém, da coalizão legislativa.

Uma primeira questão a se analisar é quantas emendas, do total de 2100 do período, foram apresentadas por partidos pertencentes ao governo e quantas o foram pela oposição. Afinal, a expectativa em relação a elas é diferente. Presume-se que nem todas as emendas da oposição sejam apresentadas com o objetivo de serem aprovadas. Em muitas situações, por exemplo, pode ser interessante aos parlamentares da oposição propor emendas – não necessariamente exequíveis – que aumentem gastos com pessoal ou benefícios sociais, criando, ao mesmo tempo, uma imagem positiva para seu eleitorado e um «ônus» ao governo.⁴² Não obstante, como já foi dito, é teoricamente

⁴¹ A confirmação de alguns dados só foi possível com a ajuda de Ana Paula Massonetto, a quem devo um agradecimento especial. Para mais informações sobre o secretariado paulista, ver Abrúcio e Massonetto (2012).

⁴² Um bom exemplo é o PLC 8/2010, que dispõe sobre os vencimentos e salários do quadro do magistério do estado. Embora o projeto do Executivo contemplasse uma revalorização dos salários do magistério, ela era inferior àquela desejada pelas entidades representantes da categoria. O projeto recebeu cinco emendas, quatro de autoria do PT e uma do PSOL. Nenhuma delas foi aprovada. Pode-se ler, na emenda de autoria do deputado Carlos Giannazi (PSOL), que propõe aumentar a revalorização, a seguinte justificativa: «A política estabelecida pelos sucessivos governos do partido do atual governador tem se caracterizado pela oferta de migalhas, mascaradas como gratificações e bônus, cujo objetivo é declaradamente diminuir os gastos com o funcionalismo, em particular com os educadores. (...) Mesmo considerando que essa iniciativa, de acabar com a mísera Gratificação por Atividade do Magistério, atende a uma das reivindicações da categoria, ela apresenta-se de forma tão descompromissada que chega a ser ofensiva ao brio da categoria.» Percebe-se, pois, o tom panfletário do discurso, possivelmente endereçado aos sindicatos. Ao votar contra a emenda, o governo arca com o custo de desagradar as entidades de classe, ainda que a emenda proposta seja flagrantemente inconstitucional.

razoável supor que o governo tenha um número bem maior de emendas aprovado do que a oposição, embora a escassez de estudos sobre oposições legislativas impossibilite um juízo sobre o nível de participação adequado delas na produção de leis⁴³.

A discriminação entre as emendas apresentadas pelo governo e as apresentadas pela oposição traz consigo uma dificuldade. As emendas são assinadas por parlamentares individuais, e não por partidos. Ainda que esses parlamentares possam ser os próprios líderes partidários, muitas vezes esse não é o caso. Como, então, saber se aquele parlamentar está agindo como um representante do seu partido ou se, ao contrário, trata-se de uma ação individual, talvez feita até mesmo à revelia do partido? Este é um problema comum em estudos sobre instituições legislativas, sendo relevante não apenas para a análise de emendas, mas também para projetos de lei de autoria dos parlamentares (MATTSON, 1995). Não há como enfrentar diretamente esta dificuldade. No entanto, um exame das votações nominais e de algumas atas de sessões da legislatura permite supor que, sendo a disciplina partidária a norma, a maioria das emendas apresentadas pelos parlamentares representa os interesses dos seus partidos, ou, no mínimo, é-lhes indiferente. Um parlamentar que apresentasse emendas repetidamente contrárias aos interesses de seu partido acabaria por ser expulso.⁴⁴

Não obstante, a dificuldade mencionada tem ainda outra implicação. Suponha-se que três parlamentares de distintos partidos, A, B e C, assinaram em conjunto uma emenda. Suponha-se, também, que o partido A seja da coalizão de governo e que B e C sejam da oposição. Esta situação poderia ser indicativa de que o parlamentar do partido A agiu à revelia do seu partido, de vez que assinou uma emenda com parlamentares oposicionistas. Como resolver esse problema?

Antes de tudo, é preciso observar que, das 2100 emendas apresentadas no período, 1959 foram assinadas por um ou mais parlamentares de um mesmo partido. Portanto, trata-se de um problema que diz respeito a um percentual muito pequeno do total de emendas. Porém, trabalhar apenas com as 1959 cuja autoria é de apenas um partido poderia deixar de lado, justamente, um conjunto importante de emendas. Isso porque, talvez, sejam justamente as emendas assinadas por vários partidos aquelas com uma maior taxa de sucesso. Negligenciá-las poderia enviesar o número de emendas aprovadas para baixo. Para contornar esses problemas no Gráfico 3.1, optou-se por

⁴³ Apesar da existência de um interesse público sobre o papel das oposições na maioria das democracias liberais, tanto do ponto de vista empírico quanto normativo, tal interesse não se traduziu na literatura da política comparada (HELMS, 2004).

⁴⁴ É o caso do deputado Major Olímpio Gomes (PV/PDT). Embora seu partido tenha feito parte da coalizão legislativa de governo, Olímpio Gomes se posicionou sempre e de maneira sistemática contra o governo. Com a entrada do PV na coalizão, Olímpio Gomes deixou o partido e, em setembro de 2009, foi aceito no PDT.

considerar como emendas de autoria de dado partido todas aquelas que tenham sido assinadas por ao menos um parlamentar do partido, ainda que outros parlamentares de outros partidos a tenham assinado também. Com isso, todas as emendas assinadas por ao menos um parlamentar do partido entram na conta desse partido, seja para o total de apresentadas, seja para o total de aprovadas.

A partir do Gráfico 3.1, pode-se ver o número de emendas apresentadas e aprovadas pelos partidos com representação na ALESP.⁴⁵ Salta aos olhos a grande diferença entre o número de emendas apresentadas pelo PT, 1309, e os números dos outros partidos. É digno de nota, também, que o PSOL, o outro partido oposicionista, tenha apresentado 126 emendas. Embora tal número não se destaque entre os demais, é preciso ter em mente que, durante toda a legislatura, a bancada do PSOL foi de dois parlamentares, a menor bancada de todos os partidos representados no Gráfico. Dado o tamanho diminuto da bancada, 126 emendas é um número considerável. O PSDB, partido do chefe do Executivo, apresentou 369; DEM, PTB, PPS, PV e PMDB, que integraram a coalizão durante todo ou parte do período, apresentaram 83, 93, 101, 153 e 29 emendas, respectivamente. Percebe-se, assim, que o número de emendas apresentado pelos partidos da oposição é bem maior do que o número de emendas do governo.

Gráfico 3.1. Emendas apresentadas por partido.

Fonte: ALESP.

⁴⁵ Foram incluídos apenas os partidos com uma bancada de dois ou mais parlamentares. A exceção é o PSOL, que foi incluído mesmo tendo apenas duas cadeiras na assembleia. Sua inclusão se deve ao fato de ser um dos dois partidos a compor a oposição.

No que se refere às emendas aprovadas, os números absolutos variam bem menos. Dos partidos representados no Gráfico, aquele com o menor número de emendas aprovadas foi o PSOL, com apenas três. O outro partido da oposição, o PT, teve 36 emendas aprovadas, o que o coloca como o segundo partido com a maior aprovação de emendas – em termos absolutos, é claro. DEM, PTB, PPS, PV e PMDB tiveram, respectivamente, 25, 29, 33, 24 e 19 emendas aprovadas. O PSDB foi o partido com o maior número de emendas aprovadas, com 62. Fica claro, portanto, que, a despeito de uma diferença considerável entre o desempenho dos partidos, todos apresentam um baixo número de emendas aprovadas. Haveria alguma diferença significativa se as emendas fossem divididas não mais por partidos, e sim entre governo e oposição?

O Gráfico 3.2, abaixo, apresenta as emendas divididas por governo, oposição e mistas. A categoria «Governo» representa o conjunto das emendas assinadas por ao menos um parlamentar da coalizão, excluídas todas as emendas assinadas por ao menos um parlamentar da oposição. De modo inverso, a categoria «Oposição» representa o conjunto das emendas assinadas por ao menos um parlamentar da oposição, excluídas todas as emendas assinadas por ao menos um parlamentar do governo. Por fim, a categoria «Mistas» representa o conjunto das emendas assinadas por ao menos um parlamentar do governo e ao menos um parlamentar da oposição.

Como se vê, a oposição foi responsável pela apresentação de 1313 emendas, mais da metade do número apresentado pelo governo, de 603. Porém, embora tenha sido de um ativismo legislativo muito superior ao do governo, a oposição só conseguiu aprovar 25 emendas. Os parlamentares do governo, por seu turno, aprovaram 73, número que, embora seja proporcionalmente maior do que o da oposição, ainda assim é consideravelmente baixo. O Gráfico 3.2 apresenta também as emendas mistas, isto é, aquelas que foram apresentadas por parlamentares do governo e da oposição. Como se vê, um número bem menor de emendas se enquadra nessa categoria. Apenas 49 emendas de autoria mista foram apresentadas, e, dessas, apenas oito foram aprovadas.

Gráfico 3.2. Emendas apresentadas por governo, oposição e mistas.

Fonte: ALESP.

Os gráficos acima são bastante eloquentes e deixam evidente que a aprovação de emendas é baixa não apenas para os partidos oposicionistas, senão também para os governistas. É verdade que, no que se refere à aprovação de emendas, o desempenho da oposição é muito inferior ao do governo. No entanto, como já foi argumentado, espera-se que os parlamentares da oposição tenham uma participação no processo decisório inferior à dos parlamentares do governo, de modo que seu desempenho inferior não surpreende. Todavia, a participação dos parlamentares do governo também é muito baixa, seja considerando os números relativos aos partidos, seja considerando o governo como um todo. Poderia ser objetado que os gráficos acima não levam em consideração o tamanho das bancadas dos partidos. O número de parlamentares de cada partido poderia ser responsável pela pouca distinção entre o número de emendas aprovadas dos diferentes partidos.

De modo a considerar tal objeção, o Gráfico 3.3, abaixo, mostra o número de emendas apresentadas e aprovadas pelos partidos, mas divide o número de emendas apresentadas e aprovadas pelo número de cadeiras que cada partido detém na Assembleia. Assim, a representação dos partidos no Gráfico não será distorcida pelo tamanho maior ou menor de sua bancada. A primeira coisa a chamar a atenção é a existência de dois grupos distintos. À esquerda, os partidos que compuseram a coalizão legislativa e, em alguns casos, a de governo também; à direita, os partidos que

compuseram a oposição. Levando o tamanho das bancadas em consideração, percebe-se que o desempenho dos partidos oposicionistas, PT e PSOL, foi muito semelhante. Ambos apresentaram um grande ativismo legislativo, mas um baixíssimo sucesso na aprovação de emendas. A semelhança entre os dois partidos não ficava evidente nos gráficos anteriores, mas isso se explica pelo tamanho de suas bancadas. Embora o número absoluto de emendas apresentado pelo PT seja muito maior do que todos os outros partidos, ele é semelhante ao do PSOL, se se levar em consideração o número de cadeiras dos dois partidos. A bancada do PT, de 20 parlamentares, é exatamente dez vezes maior do que a do PSOL, com apenas dois.

Gráfico 3.3. Emendas apresentadas e aprovadas por partido.

Fonte: ALESP.

Além da posição claramente distinta dos partidos oposicionistas, o Gráfico 3.3 também coloca em evidência uma disparidade considerável entre os partidos do grupo à esquerda. Tal disparidade não será examinada em detalhes aqui. Cabe apenas notar que, mesmo controlando pelo número de cadeiras, os partidos da coalizão formal não têm um desempenho significativamente superior ao dos partidos da coalizão legislativa. Pelo contrário, PSB e PDT, que nunca integraram formalmente o governo, localizam-se em posições melhores do que o partido do próprio chefe do Executivo, o PSDB.

Os dados apresentados revelaram um baixo número de emendas aprovadas tanto por parte do governo quanto por parte da oposição, ainda que o primeiro tenha um desempenho bem melhor do que a segunda. No entanto, ainda poderia ser objetado que uma mudança na unidade de análise revelaria resultados diversos. Se tomarmos como unidade de análise não mais as emendas, mas sim as proposições do Executivo, poderíamos chegar a um percentual considerável de proposições modificadas por emendas parlamentares. Com efeito, parte dos autores que examinaram o impacto dos Legislativos por meio de emendas às proposições do Executivo tomou as proposições como unidade de análise, e não as emendas.⁴⁶

A Tabela 3.4, abaixo, examina essa objeção. Como se vê, o Executivo teve 194 proposições aprovadas durante o período, desconsiderados projetos de lei de orçamento, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais. Desse número, 131 foram alvo de emendas, ou seja, 67,5% do total. Isso significa que um percentual de 32,5% não sofreu tentativas de emendamento. Embora seja claro que, em qualquer legislatura, certos projetos não devam despertar o interesse dos parlamentares, é significativo que, no caso da Assembleia paulista, quase um terço das proposições do Executivo tramitem incólumes. O número de proposições do Executivo aprovadas a ter algum tipo de modificação via emenda dos parlamentares é de 59. *Esse número representa apenas 30,4% do total de proposições consideradas.* Mesmo se levarmos em consideração que 131 proposições foram alvo de emendas, e este número for tomado como base para uma aferição do sucesso dos parlamentares em emendar projetos do Executivo, ainda assim o percentual de sucesso será baixo, de 45%. Em outras palavras: se considerarmos quantas proposições foram modificadas em relação ao *total de proposições que sofreram tentativa de modificação*, chegaremos ao percentual de 45%. Isso significa que, no geral, 45% das proposições que sofrem tentativas de modificação são, de fato, modificadas.

⁴⁶ Ver, para o caso federal brasileiro, Freitas (2010).

Tabela 3.4. Emendas aprovadas às proposições do Executivo.

	16a Legislatura (2007-2010)
Proposições do Executivo aprovadas * (A)	194
Proposições com emendas apresentadas (B)	131
Proposições com emendas aprovadas (C)	59
(B / A)	67,5%
(C / B)	45,0%
(C / A)	30,4%
Proposições com emendas do Governo ** (D)	75
Proposições com emendas do Governo aprovadas (E)	46
(E / D)	61,3%
Proposições com emendas da Oposição *** (F)	122
Proposição com emendas da Oposição aprovadas (G)	17
(G / F)	13,9%

Fonte: ALESP.

* Desconsiderados projetos de lei de orçamento, diretrizes orçamentárias e planos plurianuais.

** Todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar dos partidos que, naquele momento, detinham ao menos uma secretaria estadual.

*** Todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PT ou PSOL.

A Tabela 3.4 apresenta também os dados diferenciando governo e oposição. No caso do governo, foram consideradas todas as proposições do Executivo que, até maio de 2009, receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PSDB, DEM, PTB ou PPS; entre junho de 2009 e abril de 2010, todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar de algum dos partidos supracitados ou do PV; e, de maio até dezembro de 2010, todas as proposições que receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PSDB, DEM, PPS ou PMDB. No caso da oposição, considerou-se todas as proposições do Executivo que, ao longo do período inteiro, receberam emendas assinadas por ao menos um parlamentar do PT ou PSOL.

Como se vê, do total de 194 proposições do Executivo aprovadas, apenas 75 foram alvo de emendas da coalizão de governo. Trata-se de um percentual de 38,7% do total, ou seja: do total de proposições introduzidas e aprovadas pelo Executivo, sua base de sustentação na Assembleia tentou emendar apenas 38,7%. Das 75 proposições que sofreram tentativa de modificação, 46 foram modificadas, um percentual de 61,3%. No

caso da oposição, 122 proposições do Executivo foram alvo de emendas oposicionistas, mas apenas 17 proposições foram modificadas por algum parlamentar da oposição. Isso significa que, das proposições que sofreram tentativa de modificação de parte da oposição, um percentual de apenas 13,9% foi modificada.

Ao tomar como unidade de análise as proposições do Executivo modificadas e as que sofreram tentativas de modificação, vê-se que o sucesso dos deputados estaduais no emendamento é baixíssimo. O desempenho dos deputados governistas é superior ao dos oposicionistas, mas, ainda assim, baixo. É certo que um juízo mais apropriado sobre esses dados só será possível com o desenvolvimento de pesquisas comparadas entre as legislaturas. Porém, uma comparação com o nível federal brasileiro torna ainda mais patente a baixa participação dos deputados estaduais. Freitas (2010) mostrou que, de outubro de 1988 até dezembro de 2009, 59,4% das proposições de autoria do Executivo transformadas em lei foram alteradas pelo Legislativo. Embora não especifique, seu cálculo parece tomar como base o número total de proposições do Executivo, o que significa que o percentual equivalente para a ALESP é de 30,4%. Não obstante, o percentual de 59,4% encontrado por Freitas já desconsidera as chamadas *textual amendments* (KREPPEL, 2003), isto é, aquelas emendas que apenas dão clareza ao texto original da proposição.

A capacidade dos parlamentares da ALESP de modificar as proposições do Executivo é baixa. Viu-se que, qualquer que seja o ângulo sob o qual se examine, os parlamentares estaduais paulistas apresentam baixas taxas de sucesso. Embora haja diferenças consideráveis entre os números absolutos de emendas aprovadas entre parlamentares do governo e da oposição, ainda assim ambos são pouco significativos. Quando se tomam as proposições modificadas como unidade de análise, o cenário é semelhante, com um percentual baixo (30,4%) de proposições do Executivo modificadas pelos parlamentares.

4. Análise qualitativa das emendas

No entanto, a análise empreendida até agora se restringiu a um exame quantitativo das emendas. Como diz Kerrouche, «a simples contagem do número de emendas não diz nada sobre seu conteúdo substantivo» (2006: 343). Com efeito, considerar emendas aprovadas como modificações *de facto* às proposições «é uma medida por demais crua» (TSEBELIS; KALANDRAKIS, 1999: 128). Isso porque, a

despeito do baixo número de emendas aprovadas pelos parlamentares, a falta de um exame mais atento sobre elas pode fazer com que esse número, embora já baixo, esteja, todavia, superestimado. Assim, de modo a apresentar um exame mais detalhado sobre que tipo de modificação foi introduzida nas proposições, procedemos a uma classificação das emendas.⁴⁷

De um modo geral, a tentativa de se classificar o conteúdo das leis tem sido uma tarefa negligenciada pela ciência política (RICCI, 2010), o mesmo podendo ser dito para as emendas parlamentares. A literatura focada no Congresso americano deu bastante atenção às «*killer amendments*» e às oportunidades que elas ofereceriam para o comportamento estratégico dos congressistas (WILKERSON, 1999).⁴⁸ No entanto, as tentativas de estabelecer algum tipo de classificação para as emendas, sobretudo no que diz respeito ao impacto que elas poderiam ter sobre as proposições do Executivo, deram-se principalmente nos estudos sobre os parlamentos europeus.

Cabe observar que a tipologia para a análise das emendas deve ser criada segundo o objetivo proposto. No presente caso, o que se quer aferir é o grau da modificação introduzida pela emenda na proposição do Executivo. Kreppel (2003, 1999) e Tsebelis e Kalandrakis (1999) trabalharam com objetivos semelhantes. Ambos os trabalhos reconhecem que a avaliação qualitativa da importância das emendas envolve certo grau de arbitrariedade. De fato, ainda que a esfera estadual brasileira tenha suas competências reduzidas *vis-à-vis* as esferas federal e municipal, ainda assim o governo estadual lida com um número de *policy issues* considerável. Em muitos casos, só seria possível obter uma compreensão perfeita do impacto de uma emenda sobre uma proposição se dispuséssemos de um conhecimento específico sobre a política em questão. É preciso, portanto, ressaltar a natureza técnica da quase totalidade da legislação produzida pelos governos contemporâneos e a limitação que isso cria para uma avaliação qualitativa de emendas e leis em geral.

Por outro lado, a tentativa de tornar a avaliação mais objetiva poderia fazê-la perder seu poder explicativo. Uma alternativa «objetiva», por exemplo, seria contar o número de palavras introduzidas (ou suprimidas) pela emenda na proposição original.

⁴⁷ Concordamos, portanto, com Russel e Benton (2009), que, referindo-se aos estudos do impacto dos parlamentos sobre as políticas, afirmam que uma abordagem de «métodos mistos», combinando medidas objetivas e subjetivas, provavelmente se mostrará a mais efetiva.

⁴⁸ «*Killer amendments*» são aquelas emendas que fazem com que uma proposição seja rejeitada na votação em plenário, muito embora ela fosse aprovada, caso não tivesse recebido a emenda.

Evidentemente, tal opção encontraria muitas falhas e é de se perguntar se sua arbitrariedade seria menor do que uma avaliação puramente subjetiva.

De modo a medir o grau de modificação introduzida pela emenda na proposição do Executivo, optou-se pela leitura das 118 emendas aprovadas, bem como das proposições do Executivo para as quais foram endereçadas. Em seguida, criou-se uma classificação ordinal em quatro categorias, indo das emendas cujas mudanças são menos significativas até aquelas cujas mudanças são mais significativas. Cumpre ressaltar que, dada a possível arbitrariedade envolvida na leitura das emendas e proposições, as emendas cuja classificação parecia duvidosa foram sempre colocadas na categoria mais alta. Assim, por exemplo, uma emenda sobre a qual havia dúvida se pertencia à categoria 1 (insignificante) ou 2 (pouco significativa), foi colocada na categoria 2. Desse modo, se a classificação apresenta algum viés, ele vai no sentido de superestimar o impacto das emendas, e não o contrário.

As 118 emendas dos parlamentares da ALESP aprovadas foram divididas entre as seguintes categorias:

1. *Insignificantes*. No geral, são aquelas que apenas modificam o texto da proposição de modo a lhe dar mais clareza, ou cuja modificação é muito pouco relevante. Em alguns casos, trata-se também de emendas cuja intenção é aumentar consideravelmente o escopo da proposição original. No entanto, esse aumento é muito vago, de modo que a mudança parece interferir pouco na prática.

2. *Pouco significativas*. São aquelas que não se restringem a dar mais clareza ao texto original da proposição, mas que tentam aumentar seu escopo. Em muitos casos, são emendas que especificam a aplicação da proposição e definem garantias a benefícios de certas categorias. Elas não criam novos benefícios, mas especificam que o benefício de certa categoria não será alterado pela proposição em questão. Nesta categoria, portanto, o aumento efetivo do escopo da proposição ainda não é claro.

3. *Significativas*. São aquelas em que há uma modificação evidente na aplicação da proposição e, em muitos casos, de um modo que limita o próprio poder Executivo. Talvez o melhor exemplo desta categoria sejam as emendas que aumentam o poder fiscalizador da assembleia ou de outros órgãos, obrigando o Executivo a lhes prestar contas de alguma forma.

4. *Muito significativas*. São as emendas que alteram radicalmente a proposição original. A quase totalidade dessa categoria é formada por emendas aglutinativas substitutivas. São emendas apresentadas no plenário, resultantes da fusão de várias

emendas de pauta e que adquirem o status de substitutivos da própria proposição. Não seria exagero dizer que, nesses casos, a própria autoria da proposição deveria ser do Legislativo, e não mais do Executivo, pois a proposição original é prejudicada e o que passa a valer é a emenda aglutinativa substitutiva.

A Tabela 3.5, abaixo, apresenta o resultado da classificação das emendas. Antes de mais nada, cabe frisar que apenas um pequeno número do total de emendas pode ser considerado irrelevante. Trata-se daquelas emendas que, literalmente, apenas melhoram a redação do texto original ou cuja modificação não tem qualquer valor substantivo. No entanto, embora poucas emendas sejam irrelevantes – estando todas elas na primeira categoria –, há uma diferença considerável entre o grau de modificação introduzido por elas.

Tabela 3.5. Classificação das emendas por categoria.

Categoria	N (%)	Exemplo
1. Insignificantes	37 (31,4%)	Emenda nº2 ao PL 817 de 2008, que acrescenta o trecho em destaque ao inciso I do Artigo 4º: "abrigar espécies da flora e da fauna silvestre ameaçadas de extinção quando incluídas nas categorias, <i>conforme definidas pela IUCN, União Internacional para a Conservação da Natureza: (...)</i>
2. Pouco significativas	48 (40,7%)	Subemenda nº 4 ao PL 187 de 2008, que acrescenta o trecho em destaque ao item 1 do § 3.º do Artigo 1.º da Lei n.º 10.310 de 12 de maio de 1999: "1 – risco de morte iminente ou à qualidade ambiental e urbana, inclusive em áreas de influência de obras de infra-estrutura urbana, de saneamento ou proteção ambiental, que exijam ações de erradicação, urbanização ou regularização fundiária e <i>priorizando o atendimento da população já moradora da área.</i> "
3. Significativas	18 (15,3%)	Emenda nº 3 ao PL 544 de 2007, que acrescenta o seguinte artigo ao projeto: "Artigo - O Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa <i>quadrimestralmente, Relatório de Prestação de Contas e Balanço dos créditos concedidos nos moldes do exercício do direito de que trata o artigo 2º desta lei, com indicação detalhada de todas as operações realizadas.</i> "
4. Muito significativas	15 (12,7%)	Emenda aglutinativa substitutiva nº5 ao PLC 27 de 2007.
Total	118 (100%)	

Fonte: ALESP.

Como se vê, do total de 118 emendas aprovadas, 37 (ou 31,4%) são insignificantes. O impacto de modificação dessas emendas na proposição original é baixíssimo, sendo que um número considerável desse grupo apenas posterga a entrada

em vigor da lei para um ou mais meses. A maior categoria dentre as quatro é a das emendas pouco significativas, com 48 (40,7%) casos. Um bom exemplo dessa categoria são as emendas que aumentam o escopo da proposição original, mas o fazem de forma vaga. Desse modo, a aplicação efetiva da mudança introduzida pela emenda é incerta. A terceira categoria é a das emendas significativas, com 18 (15,3%) dos casos. Em sua maior parte, ela é constituída por emendas que aumentam o poder fiscalizador da assembleia ou outros órgãos estaduais *vis-à-vis* o Executivo. São, pois, emendas importantes, e cuja aprovação, ao menos em princípio, parece contrariar os interesses do chefe do Executivo. Por fim, 15 casos (ou 12,7% do total) constituem o grupo das emendas muito significativas. A mudança introduzida nesses casos pode ser profunda. Essa categoria é composta, em sua quase totalidade, por emendas aglutinativas substitutivas. Não à toa, quando da aprovação de uma dessas emendas, diz-se que o projeto original foi «prejudicado». Em alguns dos casos, a própria autoria da proposição deveria ser revista e considerada do Legislativo, e não mais do Executivo (FREITAS, 2010).

A classificação das 118 emendas de acordo com seu grau de significância permite um exame da relação entre a significância e outras variáveis. As evidências apresentadas anteriormente deixaram ver que, ainda que o sucesso dos parlamentares na aprovação de emendas seja baixo, existe alguma diferença entre parlamentares do governo e da oposição. Além disso, as evidências revelaram também uma diferença entre o sucesso de aprovação das emendas e o local onde foram apresentadas – se eram de pauta, comissão ou plenário. O cruzamento dessas variáveis com o grau de significância das emendas pode oferecer achados interessantes. Para simplificar a compreensão dos dados, as Tabelas 3.6 e 3.7 apresentam as quatro categorias mostradas anteriormente reagrupadas em apenas duas. As categorias 1 e 2 – «insignificante» e «pouco significativas» – foram reagrupadas em uma nova categoria, «pouco significativas»; e as categorias 3 e 4 – «significativas» e «muito significativas» –, por sua vez, foram reagrupadas em outra nova categoria, «muito significativas». O resultado dos cruzamentos é apresentado adiante.

Tabela 3.6. Tipo de emendas por governo e oposição.

	Pouco significativa	Muito significativa	Total
Governo	52	21	73
Mista	3	5	8
Oposição	20	5	25
Total	75	31	106*

Fonte: ALESP.

* Desconsideradas as emendas assinadas por parlamentares não pertencentes ao governo ou à oposição.

Pearson Chi-Square(2) = 5.34, $p = .07$

Como se pode ver na Tabela 3.6, o governo tem uma aprovação de emendas significativas maior do que a oposição. Cerca de 28,8% de suas emendas são muito significativas, ao passo que apenas 20% das emendas da oposição o são. Embora o número de emendas mistas seja menor, oito, são elas as que apresentam maior relação com as emendas muito significativas, já que, das oito, cinco entram nessa categoria. Assim, embora o governo aprove o maior número absoluto de emendas significativas, o melhor preditor para saber se ela será significativa ou não parece ser a origem mista da emenda. No entanto, a despeito dessas evidências e da associação estatisticamente significativa entre as variáveis ($\chi^2 [2] = 5.34, p = .07$) apresentada na Tabela 3.6, um exame mais atento pode ser oportuno. Mais do que a dimensão governo/oposição, o que parece determinar a significância de uma emenda é seu local de apresentação.

Tabela 3.7. Tipo de emendas por local de apresentação.

	Pouco significativa	Muito significativa	Total
Comissão	27	5	32
Pauta	51	9	60
Plenário	7	19	26
Total	85	33	118

Fonte: ALESP.

Pearson Chi-Square(2) = 33,69, $p = .00$

Como se pode depreender da Tabela 3.7, acima, a relação entre a significância e o local de apresentação é muito clara. Em torno de 15,6% das emendas apresentadas em comissões são muito significativas. Esse percentual cai para 15% quando se consideram as emendas apresentadas durante o período de pauta. No entanto, ele sobe para 73,1% quando são consideradas as emendas apresentadas no plenário. Cumpre observar que, no plenário, só podem ser apresentadas emendas aglutinativas, ou seja, aquelas que resultam da fusão de duas ou mais emendas apresentadas anteriormente. Por definição, esse tipo de emenda tem um potencial de modificação da proposição maior do que as demais.⁴⁹ Além disso, as emendas aglutinativas só podem ser apresentadas se forem subscritas por dois terços dos membros da assembleia – 63 deputados – ou por líderes que representem esse número. Dada a exigência de supermaioria, seria virtualmente impossível que uma emenda aglutinativa fosse subscrita apenas por parlamentares da oposição. Pelo contrário, emendas aglutinativas serão sempre de autoria do governo ou, no máximo, mistas. Isso significa que o tipo de emenda com o maior potencial modificador será sempre de autoria – ou, no mínimo, coautoria – do governo.

A leitura e posterior análise das 118 emendas aprovadas deixa ver que a simples contagem de emendas pode superestimar a já baixa taxa de sucesso dos parlamentares. Se apenas 118 emendas foram aprovadas durante toda a legislatura 2007-2010, deve-se enfatizar que o escrutínio das emendas torna esse número ainda menor, de vez que um percentual de 31,4% das 118 emendas produziu um impacto insignificante nas proposições. Sem qualquer dúvida, o grau de modificação da maior parte das emendas é baixo, sendo uma minoria o grupo daquelas cuja alteração foi significativa ou muito significativa. Com isso, o argumento de que os parlamentares da ALESP possuem uma baixa participação na produção de leis estadual ganha ainda mais peso.

Para além do baixo percentual de sucesso dos parlamentares estaduais e da pouca relevância da maior parte das emendas, chama a atenção também o alto número de proposições do Executivo para os quais nenhuma emenda é apresentada. Como se vê na Tabela 3.4, apenas 131 proposições foram alvo de alguma emenda, e apenas 75 foram alvo de alguma emenda da coalizão de governo. Esses números ganham mais eloquência quando analisados junto com o Gráfico 3.4, que, em seu eixo horizontal, apresenta as 131 proposições ordenadas, indo da que recebeu menos para a que recebeu mais emendas, e, em seu eixo vertical, o número de emendas recebidas.

⁴⁹ Não à toa, metade das emendas aglutinativas apresentadas no período em questão eram, também, substitutivas.

Gráfico 3.4. Número de emendas apresentadas por proposição.

Fonte: ALESP.

Das 131 proposições do Executivo, 36 receberam três emendas ou menos, e 84 delas receberam menos de dez emendas. Se tomarmos como base apenas as 131 proposições que foram alvo de emendas, a média é de 15,9 emendas por proposição, e a mediana é de sete. Porém, se tomarmos como base as 194 proposições apresentadas no período, a média passa a ser de 10,8 e a mediana de apenas três emendas. Por que números tão baixos? Por que tantas proposições não são nem mesmo alvo de emendas?

Uma simples evidência pode oferecer uma pista para a resposta. Das 63 proposições do Executivo transformadas em lei para as quais não houve tentativa de modificação, 46 delas – um quarto do total das 194 proposições consideradas –, são simples autorizações à Secretaria da Fazenda ou ao Departamento de Estradas para que sejam doadas terras do estado a determinado município.⁵⁰ A grande proporção de proposições irrelevantes para os parlamentares parece ser indicativa das poucas áreas nas quais o nível estadual pode legislar. Isso nos remete ao *arranjo federativo brasileiro*, sobre o qual nos deteremos a seguir.

⁵⁰ Entre inúmeros exemplos, pode-se citar o PL 357/2008, de autoria do poder Executivo, que, segundo a ementa, «[a]utoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Sorocaba, imóvel situado no Bairro Vila Barão, na Zona Urbana do Município, para fins de regularização fundiária».

A Constituição Federal brasileira reserva aos estados as competências residuais, isto é, aquelas não expressamente delegadas à União e aos municípios. Isso não seria um fato em si significativo, se ela também não definisse de forma precisa as competências dos municípios e, principalmente, da própria União, extensamente listadas em seu Artigo 21.⁵¹ Com isso, o número de políticas públicas cuja legislação cabe aos estados se torna muito reduzido. Como se não bastasse, o princípio da simetria, cujo fundamento reside no Artigo 25 da Constituição Federal e no Artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina aos estados brasileiros que a relação entre os três poderes estaduais seja simétrica àquela encontrada no nível federal, incluindo o que diz respeito à reserva de iniciativas.⁵² Por conta disso, as constituições estaduais são obrigadas a replicarem o Artigo 61, § 1º, inciso II da sua irmã federal, que determina que a gestão da administração pública cabe apenas ao chefe do Executivo.

Percebe-se, assim, que o parlamentar estadual atua num cenário no qual pouquíssimas *policy dimensions* estão sob sua alçada, pois a maior parte é determinada pela União. O resultado disso é que a grande maioria da legislação de relevo produzida no nível estadual é de teor administrativo, ou seja, leis para a gestão da máquina pública estadual. Porém, como se viu há pouco, o Executivo estadual tem a prerrogativa sobre essas leis! Por conseguinte, a área de atuação dos deputados estaduais se torna escandalosamente reduzida.

Nosso argumento é que é o arranjo federativo brasileiro, corporificado nas disposições da Constituição Federal, o principal determinante para a baixa participação dos parlamentares estaduais na produção de leis. Muito embora outros autores tenham levantado variáveis importantes para o apequenamento dos parlamentares, acreditamos

⁵¹ Insistimos em frisar que a atribuição de competências residuais a um dos níveis federativos não seria, por si só, um determinante da “fraqueza” desse nível, se não viesse acompanhada de uma determinação precisa das competências dos outros níveis. É essa, por exemplo, a diferença entre o arranjo federativo brasileiro e o argentino. Com efeito, Silva e Barrientos (2011) destacam que as Constituições federais brasileira e argentina se assemelham ao atribuir poderes residuais a estados e províncias, respectivamente. No entanto, divergem em um ponto tão ou mais fundamental. A constituição federal brasileira detalha minuciosamente o extenso leque de competências do nível federal. Em contrapartida, a constituição federal argentina detalha comparativamente menos as atribuições do governo nacional, dando muito mais autonomia às províncias, que podem legislar até mesmo em matéria eleitoral e partidária.

⁵² Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Cezar Peluso, então relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298-MC, julgada em 7 de outubro de 2009: «No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pletoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos». A ADI pode ser encontrada aqui:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606294&pgI=1&pgF=100000>; (último acesso em 24 de setembro de 2012).

que o arranjo federativo foi negligenciado como variável explicativa. Essa situação mudou apenas em período recente, quando uma série de trabalhos, cujas conclusões vão ao encontro do argumento aqui desenvolvido, apontaram para um forte controle da União sobre os estados (ARRETCHE, 2007; 2009; CHEIBUB *et al.*, 2009; SOUZA, 2005; TOMIO; RICCI, 2012, 2010), contrapondo-se à literatura para a qual o federalismo brasileiro seria um caso de alta restrição do poder central (STEPAN, 1999).

As evidências apresentadas até aqui podem se tornar mais claras se somadas a um breve exame das duas proposições do Executivo que mais receberam emendas no período. Trata-se do PLC 56 de 2008 e do PLC 48 de 2007, que receberam 146 e 197 emendas, respectivamente (são os dois picos localizados na extrema direita do Gráfico 3.4). O PLC 56/2008 instituía um extenso plano de cargos, vencimentos e salários aos servidores de secretarias estaduais, da Procuradoria Geral do estado e de algumas autarquias. Entre outras coisas, o projeto se propunha a reestruturar classes, extinguir cargos e criar novas gratificações e vencimentos. Das 146 emendas propostas pelos parlamentares, nenhuma foi aprovada. Por sua vez, o PLC 48/2007 propunha a transformação da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) na Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). A nova entidade seria responsável por regular, controlar e fiscalizar os setores de saneamento e energia, incorporando, assim, duas frentes de serviço em uma única entidade. Das 197 emendas propostas, apenas uma foi aprovada.⁵³

Os dois PLCs referidos são de teor claramente administrativo. Por isso, a margem de modificação possível aos parlamentares é muito reduzida. É interessante notar que, nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) relativos aos dois projetos, a grande maioria das emendas é rejeitada pelo mesmo argumento. Em ambos os casos, o relator recorre ao princípio de simetria para justificar que, tal qual no nível federal, os parlamentares estaduais não podem dispor sobre matérias reservadas à

⁵³ É verdade que a única emenda aprovada era uma aglutinativa substitutiva, que, conforme se argumentou anteriormente, é o tipo que mais modifica a proposição. Porém, neste caso, ao se cotejar o projeto original com a emenda substitutiva, percebe-se que, embora muitas mudanças sejam introduzidas, a maior parte dos trechos acrescentados é vago, oferecendo poucas mudanças substantivas. Um bom exemplo é o Artigo 2º, que originalmente possuía seis incisos, e que a emenda substitutiva aumentou para dez. O artigo em questão diz respeito aos critérios e diretrizes que devem nortear a nova agência. Os quatro incisos acrescentados são os seguintes: «coibir a ocorrência de discriminação no uso e acesso à energia»; «proteger o consumidor no que respeita a preços, continuidade e qualidade do fornecimento de energia»; «aplicar metodologias que proporcionem a modicidade das tarifas»; e, por fim, «assegurar à sociedade amplo acesso a informações sobre a prestação dos serviços públicos de energia». A aplicação dos incisos acrescentados não é especificada. Assim, embora se trate de emenda aglutinativa substitutiva, o grau da mudança sobre o projeto original é relativo.

iniciativa privativa do Executivo. Em ambos os casos, o relator se fundamenta também na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Diversas ações diretas de inconstitucionalidade vêm sendo julgadas pelo STF sobre «vício de iniciativa», isto é, situações em que um projeto de lei foi apresentado ou modificado por um parlamentar estadual, muito embora se trate de matéria privativa do Executivo. Até onde se sabe, todas essas ações deram ganho de causa ao Executivo.⁵⁴

5. Conclusão

A literatura sobre a dinâmica estadual brasileira aponta para o predomínio incontestado do Executivo sobre o Legislativo. Um dos traços distintivos desse predomínio seria, justamente, a baixa participação dos parlamentares estaduais na produção de leis. De modo a fundamentar tal juízo, grande parte dos estudos se deteve sobre o estado de São Paulo (ABRÚCIO, 1998; ABRÚCIO *et al.*, 2001). A partir de um exame do baixo número de leis oriundas do Legislativo, das restrições constitucionais a que este poder está submetido e da facilidade com que os governos estaduais conseguiriam montar maiorias legislativas, os estudos sobre a política estadual demonstraram a quase irrelevância da Assembleia paulista – e, diga-se *en passant*, das demais Assembleias também.

Os primeiros trabalhos sobre a relação Executivo-Legislativo estadual no Brasil pós-redemocratização apresentaram evidências importantes sobre a baixa participação dos parlamentares na produção de leis, chegando a conclusões semelhantes às dos autores que se debruçaram sobre os parlamentos europeus. Com efeito, a tese do declínio dos parlamentos passou, desde então, por um escrutínio severo na literatura europeia. Um dos indicadores mais utilizados pelos autores que tentaram colocá-la em questão foi o impacto das emendas parlamentares aos projetos do Executivo. Na maior parte dos casos, tais indicadores ofereceram argumentos poderosos contra a ideia geral que parlamentos teriam abdicado de suas funções.

Este trabalho ofereceu uma análise minuciosa da participação dos parlamentares no processo decisório estadual. A partir do exame das emendas parlamentares, foram apresentadas evidências de que a participação parlamentar estadual é significativamente baixa. Mesmo levando-se em consideração a grande coalizão legislativa do governo e as prerrogativas de que dispõem o Executivo, poder-se-ia esperar uma participação maior

⁵⁴ Alguns exemplos são as ADIs de número 774, 2.420 e 2.192, além da já citada 4.298.

dos parlamentares por meio de emendas. Porém, o que se viu é um nível de participação baixíssimo, muito inferior à esfera federal.

Buscamos enfatizar como as variáveis institucionais, sobretudo da estrutura federativa brasileira, restringem a participação dos parlamentares estaduais na produção de leis. No limitado espaço em que ela é possível, a participação parlamentar se restringe a um nível baixo, como se vê no percentual de proposições do Executivo emendadas pelos parlamentares.

Acreditamos que as evidências apresentadas aqui contribuem para uma melhor compreensão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Esperamos que novas pesquisas comparadas possam reforçar os argumentos aqui aventados e que o desenvolvimento dessas pesquisas possa contribuir para um debate profícuo sobre a reforma das instituições políticas estaduais brasileiras.

Uma última palavra deve ser dita sobre a escolha por um estudo de caso. Se, no Capítulo 1, foi dito que a maior parte dos estudos de caso sobre as Assembleias estaduais pouco contribuiu para o debate sobre a política estadual, por que este estudo de caso seria diferente? As evidências apresentadas neste trabalho ressaltam o papel de pouca relevância das Assembleias. Sendo a ALESP um caso de grande capacidade legislativa (CLEMENTE, 2007), é de se esperar que essas conclusões sejam tão ou mais válidas para os demais estados. Este trabalho mostrou que a discussão sobre a política estadual brasileira deve necessariamente tangenciar a discussão sobre o arranjo federativo. Sem a conexão com o federalismo, o exame das Assembleias perde grande parte de sua relevância.

Considerações Finais

Qual deve ser o papel do poder Legislativo nas democracias contemporâneas? O que seria, do ponto de vista normativo, uma relação ótima entre Executivo e Legislativo? De modo semelhante, o que seria uma boa distribuição de competências entre os distintos níveis de uma federação?

Essas perguntas não são triviais. Pelo contrário, são de fundamental importância para esta pesquisa. De modo geral, acreditamos que perguntas sobre os padrões normativos que orientam os estudos de instituições políticas são imprescindíveis. Como dizem Gerring e Yesnowitz (2006), o esquecimento dessas perguntas – e, de modo geral, a completa falta de atenção para com a relação entre «fatos» e «valores» – faz com que muitas pesquisas na ciência política se tornem *irrelevantes*. Qual é a importância, por exemplo, da organização interna de um Legislativo? É claro que a questão pode interessar a cientistas políticos – ao menos àqueles que estudam Legislativos. Mas por que um sistema de comissões mais forte ou mais fraco deveria ser de algum interesse para cidadãos comuns? Por que deveriam se preocupar com as restrições impostas à atuação individual dos parlamentares que os representam, ou com o número de partidos em seu parlamento?

Se pesquisas empíricas estivessem realmente desvinculadas de questões normativas como essas, tornar-se-iam irrelevantes. Estabelecer tal relação é diferente de responder às questões. No entanto, trabalhos de teoria política positiva teriam muito a ganhar se, primeiro, enunciassessem claramente quais são as questões normativas que os orientam e, segundo, indicassem qual é sua contribuição para elas.

No caso do presente trabalho, apresentamos, no Capítulo 1, uma discussão sobre a relação Executivo-Legislativo e a falta de padrões sobre o que seria considerado desejável na relação entre os dois poderes em democracias contemporâneas. Embora tenha sido menos focada, o mesmo se poderia dizer da questão sobre as competências dos diferentes níveis de uma federação. Grosso modo, foi argumentado que, a despeito do «pessimismo» da literatura sobre a política estadual brasileira produzida na década de 1990, há um crescente consenso nos estudos legislativos sobre a necessidade de delegação de poderes dos parlamentares a comissões, partidos e ao Executivo. No entanto, o reconhecimento da necessidade de delegação não significa que a delegação tal qual existe nos estados brasileiros seja desejável.

À discussão teórica apresentada no Capítulo 1, seguiu-se, no capítulo 2, um exame da preponderância do Executivo paulista na produção leis, demonstrando que ele é o principal ator legislativo na esfera estadual. A análise das votações nominais empreendida no capítulo mostra também que, entre 1999 e 2010, o governo paulista foi apoiado por uma larga coalizão legislativa. Embora este trabalho não apresente testes conclusivos, ele avança a hipótese de que o alto grau de apoio logrado pelo governo paulista seria consequência, entre outras coisas, das restrições federativas impostas aos parlamentares estaduais.

Essas restrições e, de um modo geral, a participação legislativa dos parlamentares estaduais são examinadas no Capítulo 3, que investiga as emendas apresentadas pelos deputados aos projetos de lei do Executivo paulista na legislatura 2007-2010. As evidências apresentadas no capítulo indicam que, mesmo se levando em conta as emendas, a participação parlamentares estaduais na produção de leis é baixa. Argumenta-se que a baixa participação seria determinada em grande medida pelas restrições federativas impostas aos parlamentares. Embora a organização interna das assembleias estaduais determine em alguma medida o baixo nível de modificação das proposições do Executivo, a concentração de competências na União e a obrigação dos estados de replicar a relação entre os três poderes existente no nível federal, ambas especificadas na Constituição Federal de 1988, são tão ou mais decisivas.

Embora este trabalho não ofereça fundamentos para uma posição definitiva, ele aponta para a necessidade de que a relação entre governadores e Assembleias no Brasil seja revista. Aponta, também, para os efeitos de uma alta concentração de competências legislativas na União em detrimento dos estados. Se estivermos corretos, tal concentração seria em grande medida responsável pela criação de grandes coalizões legislativas estaduais, e pela pouca relevância da clivagem governo/oposição nos estados. Esse diagnóstico vai ao encontro de algumas das propostas da PEC 47/2012, de autoria dos presidentes de 15 Assembleias. Assim, acreditamos que este trabalho contribua de modo claro à discussão teórico-normativa maior sobre Executivo e Legislativo e relações federativas no Brasil.

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio (1988). «Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro». *Dados*, vol. 31, no. 1, pp. 5-34.

ABRÚCIO, Fernando (1998). *Os Barões da Federação*. São Paulo, Hucitec/DCP-USP.

ABRÚCIO, Fernando; MASSONETTO, Ana Paula (2012). «Presidencialismo Estadual e Formação de Gabinetes: Coalizões no Estado de São Paulo (1995-2010)». Paper apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado.

ABRÚCIO, Fernando; TEIXEIRA, Marco A. C.; COSTA, Valeriano (2001). «O Papel Institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 a 1998». In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

ALEMÁN, Eduardo (2006). «Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures». *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, pp. 125-155.

AMES, Barry (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

AMES, Barry (1995). «Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress». *The Journal of Politics*, vol. 57, no. 2, pp. 324-343.

AMORIM NETO, Octavio (2000). «Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil». *Dados*, vol. 43, no. 3, pp. 479-519.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew (2003). «Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98». *World Politics*, no. 4, pp. 550-578.

ARRETCHE, Marta (2009). «Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de Como 1988 Facilitou 1995». *Dados*, vol. 52, no. 2, pp. 377-423.

ARRETCHE, Marta (2007). «The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period». *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, no. 2, pp. 40-73.

AXELROD, Robert (1970). *Conflict of Interest*. Chicago, Markham.

BORGES, André (2010). «Já Não se Fazem Mais Máquinas Políticas como Antigamente: Competição Vertical e Mudança Eleitoral nos Estados Brasileiros». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, no. 35, pp. 168-188.

CALVO, Ernesto; SAGARZAZU, Iñaki (2010). «Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control». *American Journal of Political Science*, vol. 55, no. 1, pp. 1-15.

CANELLO, Júlio (2012). «Procedimentos de Urgência, Informação Assimétrica e Cartéis Partidários: o Caso do RS (1999-2006)». Paper apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2012, Gramado.

CARREIRÃO, Yan & PERONDI, Eduardo (2009). «Disciplina e Coalizões Partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, no. 71.

CASTRO, Mônica, ANASTASIA, Fátima & NUNES, Felipe (2009). «Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros». *Dados*, vol. 52, no. 4, pp. 961-1001.

CERVI, Emerson (2009). «Produção Legislativa e Conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, no. 32, pp. 159-177.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAM, Nic; POWER, Timothy (2012). «Rethinking the ‘Presidentialism Debate’: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective». *Democratization*, vol. 1, pp. 1-23.

CHEIBUB, José A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press.

CHEIBUB, José A.; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2009). «Political Parties as Determinants of Legislative Behavior in Brazil’s Chamber of Deputies, 1988-2006». *Latin American Politics and Society*, vol. 51, no. 1, pp. 1-30.

CHEIBUB, José A.; LIMONGI, Fernando (2011). «Legislative-executive Relations». In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (eds.). *Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

CHEIBUB, José A.; LIMONGI, Fernando (2010). «From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations». *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, vol. 01, pp. 38-53.

CHEIBUB, José A.; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian M. (2004). «Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism». *British Journal of Political Science*. Vol. 34, no. 4, pp. 565-587.

CLUBB, Jerome; TRAUGOTT, Santa (1977). «Partisan Cleavage and Cohesion in the House of Representatives, 1861-1974». *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 7, no. 3, pp. 375-401.

COLLIE, Melissa (1984). «Voting Behavior in Legislatures». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, no. 1, pp. 3-50.

COX, Gary W. (2006). «The Organization of Democratic Legislatures». In: *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, Oxford University Press.

CRUZ, Márcia Rodrigues (2009). *Legislativo Transformador? As Modificações do Legislativo nos Projetos de Lei do Executivo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e ao Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR), Brasília.

DEHEZA, Grace I. (1998). «Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur». In: NOHLEN, Dieter; BAEZA, Mário F. (eds.). *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Editora Nueva Sociedad.

DE SWAAN, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation: a Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam, Elsevier Scientific Publishing Company.

DÖRING, Herbert, org. (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

ELGIE, Robert; QUINN, Donal; STAPLETON, John (2006). «Testing the Decline of Parliament Thesis: the Parliament Activity of the Head of Government in Ireland, 1923-2002». *Political Studies*, vol. 54, no. 3, pp. 465-485.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn (1999). *Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York, Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2009). «Poder de Agenda e Políticas Substantivas». In: INACIO, Magna & RENNO, Lúcio (orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 77-104.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2007). «Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira». In: MELO, Carlos & SAEZ, Manuel (orgs.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 147-198.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2000). «Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil». *Comparative Politics*, vol. 32, no. 2, pp. 151-170.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

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

FIORINA, Morris (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Yale University Press.

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

GERRING, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, Cambridge University Press.

GERRING, John; YESNOWITZ, Joshua (2006). «A Normative Turn in Political Science?». *Polity*, vol. 38, no. 1, pp. 101-133.

HELLER, William (2001). «Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments». *American Journal of Political Science*. Vol. 45, no. 4, pp. 780-798.

HELMS, Ludger (2004). «Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies». *Government and Opposition*, vol. 39, no. 1, pp. 22-54.

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

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

KERROUCHE, Eric (2006). «The French *Assemblée Nationale*: The Case of a Weak Legislature?», *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 3-4, pp. 336-365.

KING, Anthony (1976). «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, no. 1, pp. 11-36.

KING, Gary; KEOHANE, Robert.; VERBA, Sidney (1995). «The Importance of Research Design in Political Science». *American Political Science Review*, vol. 89, no. 2, pp. 454-481.

KREHBIEL, Keith (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, Michigan University Press.

KIEWIT, Roderick; MCCUBBINS, Matthew (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago, University of Chicago Press.

KREPPEL, Amie (2002). «Moving Beyond Procedure: an Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence». *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 7, pp. 784-813.

KREPPEL, Amie (1999). «What Affects the European Parliament's Legislative Influence? An Analysis of the Success of EP Amendments». *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 3, pp. 521-538.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman (1998). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

LAMOUNIER, Bolívar (1992). «Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990». In: VELLOSO, João Paulo dos R. (org.). *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, Editora José Olympio.

LIMONGI, Fernando (2010). «Estudos Legislativos». In: LESSA, Renato; MARTINS, Carlos B. (orgs.) *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo, ANPOCS.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. «As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário». *Novos Estudos*, no. 88, pp. 21-36.

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

LINZ, Juan J. (1990). «The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 1, pp. 51-69.

LEMONS, Leany; RICCI, Paolo (2004). «Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, no. 55, pp. 107-129.

MAINWARING, Scott (1993). «Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination». *Comparative Political Studies*, October, 24.

MAINWARING, Scott (1997). «Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil». In: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott; PÉREZ LIÑÁN, Aníbal (1997). «Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, no. 4, pp. 453-483.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (1997). «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal». *Comparative Politics*, vol. 29, no. 4, pp. 449-471.

MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg (2011). *Parliaments and Coalitions: the Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford, Oxford University Press.

MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg (2005). «Coalition Policymaking and Legislative Review». *American Political Science Review*, vol. 99, no. 1,

MATTSON, Ingvar (1995). «Private Members' Initiatives and Amendments». In: DÖRING, Herbert (org.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press.

MATTSON, Ingvar; STROM, Kaare (2004). «Committee Effects on Legislation». In: DÖRING, Herbert; HALLERBERG, M. (orgs.). *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Ashgate.

MATTSON, Ingvar; STROM, Kaare (1995). «Parliamentary Committees». In: DÖRING, Herbert (org.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press.

MCGANN, Anthony (2006). «Social Choice and Comparing Legislatures: Constitutional Versus Institutional Constraints». *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 3-4, pp. 443-461.

MILLER, Warren; STOKES, Donald (1963). «Constituency Influence in Congress». *American Political Science Review*, vol. 57, no. 1, pp. 45-56.

NEIVA, Pedro (2011). «Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal». *Dados*, vol. 54, no. 2, pp. 289-318.

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

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

PALERMO, Vicente (2000). «Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo». *Dados*, vol. 43, no. 3, pp. 521-557.

PESSANHA, Charles (2000). «Poder Legislativo do Executivo no Brasil: o Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1999». Paper apresentado no seminário *Las Instituciones en las Nuevas Democracias*, Buenos Aires, Argentina.

PEREIRA, André (2004). *Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembleias no Brasil Contemporâneo*. Tese de Doutorado apresentada no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard (1984). «U.S. Presidential Elections 1968-80: a Spatial Analysis». *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 2, pp. 282-312.

POWER, Timothy J. (2010). «Optimism, Pessimism and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy». *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, no. 1, pp. 18-33.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy (2010). «The Executive Toolbox: Bulding Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime». *Political Research Quarterly*, pp. 1-12.

ROCHA, Marta; COSTA, Alessandra (2010). «Centralização Decisória e Comissões Parlamentares nos Legislativos Estaduais Brasileiros». Paper apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Recife.

RUSSEL, Meg; BENTON, Meghan (2009). «Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches». Preparado para o PSA Legislative Studies Specialist Group Conference, 2009, University College London.

REICH, Gary (2002). «Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 27, no. 1, pp. 5-31.

RICCI, Paolo (2010). «The Content of Law. Concepts and Measures in Legislative Studies». *Working Papers (Political Concepts)*, vol. 43, pp. 1-27.

RICCI, Paolo (2003). «O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?». *Dados*, vol. 46, no. 4, pp. 699-734.

RICCI, Paolo (2002). «A Medida das Leis: do Uso de Noções Genéricas à Mensuração do Imponderável». *BIB*, no. 54, pp. 101-123.

RIKER, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press.

SAMUELS, David (2000). «Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no. 3, pp. 481-497.

SANTOS, Fabiano (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

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

SANTOS, Fabiano (1997). «Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira». *Dados*, vol. 40, no. 3, pp. 465-491.

SHEPHARD, Mark & CAIRNEY, Paul (2005). «The Impact of the Scottish Parliament in Amending Executive Legislation». *Political Studies*, 2005, vol. 53, pp. 303-319.

SHUGART, Matthew; CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew; CAREY, John (1998). *Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press.

SOUZA, Celina (2005). «Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, pp 105-121.

STEPAN, Alfred (1999). «Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos». *Dados*, vol. 42, no. 2, pp. 197-251.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy (1993). «Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism». *World Politics*, vol. 46, pp.1-22.

STROM, Kaare (1995). «Parliamentary Government and Legislative Organization». In: DÖRING, Herbert (org). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press.

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

SILVA, Fábio L. M.; BARRIENTOS, Miguel (2011). «Prerrogativas Constitucionales y Poder de los Ejecutivos Subnacionales Brasileños y Argentinos en Perspectiva Comparada». Paper apresentado no 10º Congresso Nacional de Ciência Política da SAAP, Córdoba, Argentina.

TOMIO, Fabrício (2012). «Delegação de Poderes: Medida Provisória e Lei Delegada no Processo Legislativo Estadual». Paper apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2012, Gramado.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (2010). «Instituições e Decisões: Estudo Comparativo do Processo Legislativo nas Assembleias Estaduais». Paper apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2010, Recife.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (2012). «O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais». *Rev. Sociol. Polit.*, vol. 20, no. 41, pp. 193-217.

TSEBELIS, George (1995). «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism». *British Journal of Political Science*, vol. 25, no. 3, pp. 289-325.

TSEBELIS, George; KALANDRAKIS (1999). «The European Parliament and Environmental Legislation: the Case of Chemicals». *European Journal of Political Research*, vol. 36, no. 1, pp. 119-154.

WILKERSON, John D. (1999). «'Killer' Amendments in Congress». *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 3, pp. 535-552.

ANEXO A. Proposições de autoria do Executivo aprovadas entre 2007-2010.

N	ANO	PROJETO	Ementa
1	2007	PL 18/2007	Altera a Lei nº 6.544, de 1989, que dispõe sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica.
2	2007	PL 72/2007	Autoriza o Poder Executivo a contrair financiamentos externos para fins de implantação da Linha 4 Amarela, do Metrô de São Paulo.
3	2007	PL 363/2007	Institui, no âmbito do Estado, pisos salariais para os trabalhadores que especifica.
4	2007	PL 368/2007	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2008.
5	2007	PL 392/2007	Cria o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de órgãos e entidades estaduais - CADIN ESTADUAL.
6	2007	PL 544/2007	Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado.
7	2007	PL 638/2007	Altera os limites do Parque Estadual de Jacupiranga e institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga.
8	2007	PL 727/2007	Prorroga disposição da Lei nº 11.601, de 2003, que fixa a alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.
9	2007	PL 728/2007	Institui o Fundo Especial de Despesa da Escola da Defensoria Pública do Estado - FUNDEPE.
10	2007	PL 777/2007	Autoriza o Poder Executivo a realizar operações de crédito com instituições financeiras internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito e bancos privados internacionais, bem como com o BNDES.
11	2007	PL 903/2007	Dispõe sobre a transferência dos depósitos judiciais e administrativos para a conta única do Tesouro do Estado.
12	2007	PL 904/2007	Cria cargos de Secretário de Escola do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação.
13	2007	PL 918/2007	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Serrana, imóvel nele situado, onde se encontra instalado o Centro de Saúde 3.
14	2007	PL 1146/2007	Institui o Programa de Parcelamento de Débitos - PPD no Estado.
15	2007	PL 1162/2007	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2008.
16	2007	PL 1198/2007	Altera a Lei nº 6.176, de 1988, que autorizou a Fazenda do Estado a alienar, por doação, imóvel ao Município de Bofete.
17	2007	PL 1200/2007	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Nova Luzitânia, imóvel nele situado, a fim de manter sua destinação como escola municipal.
18	2007	PL 1217/2007	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Piacatu, imóvel nele situado, a fim de manter sua destinação como centro de saúde.
19	2007	PL 1218/2007	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Bálamo, imóvel nele situado, a fim de manter sua destinação como centro de saúde.
20	2007	PL 1261/2007	Altera a Lei 6.374, de 1º de março de 1989, que institui o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ICMS.
21	2007	PL 1296/2007	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Santos, três imóveis nele situados, a serem destinados à implantação, após restauro, de projeto cultural dedicado ao esporte e à história do futebol.
22	2007	PL 1338/2007	Autoriza a Fazenda do Estado a receber, mediante doação com encargo, do Município de Sorocaba, imóvel nele situado a fim de destiná-lo para construção e instalação da sede regional da respectiva Secretaria de Estado.

23	2007	PL 1341/2007	Autoriza a Fazenda do Estado a indenizar vítima de discriminação racial institucional.
24	2007	PL 1378/2007	Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse SocialSNHIS, cria o Conselho Estadual de HabitaçãoCEH e institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social, FPHIS.
25	2007	PL 1393/2007	Altera a redação do artigo 11 da Lei nº 6.606, de 1989, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos AutomotoresIPVA, e acrescenta dispositivos aos artigos 12 e 21.
26	2007	PL 1442/2007	Acrescenta os §§ 6º e 7º ao artigo 5º da Lei nº 6.374, 1989; altera a redação do "caput" do artigo 3º e acrescenta o § 3º ao artigo 3º da Lei nº 12.685, de 2007, que cria o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de SP.
27	2007	PL 1505/2007	Altera a destinação dada pela Lei nº 6.856, de 1990, e autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Itu, o imóvel que especifica.
28	2007	PL 1506/2007	Determina que não são devidos os emolumentos por atos praticados pelos serviços notariais e de registro relativos a habitações ou a regularização fundiária de interesse social.
29	2007	PLC 26/2007	Cria a Secretaria da Pessoa com Deficiência.
30	2007	PLC 37/2007	Autoriza o Poder Executivo a prorrogar o prazo para concessão do Prêmio de Incentivo à Qualidade, PIQ, e do Abono por Satisfação do Usuário, ASU.
31	2007	PLC 47/2007	Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos dos integrantes das séries de classes de Pesquisador Científico e de Assistente Técnico de Pesquisa Científica e Tecnológica.
32	2007	PLC 48/2007	Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP.
33	2007	PLC 49/2007	Institui Gratificação por Acúmulo de Titularidade, GAT, para os integrantes da carreira de Delegado de Polícia, altera as Leis Complementares nºs 689 e 696, de 1992, e 975, de 2005.
34	2007	PLC 53/2007	Institui as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas.
35	2007	PLC 57/2007	Dispõe sobre a absorção da Gratificação por Atividades de Polícia, GAP, nos vencimentos e proventos dos integrantes das carreiras policiais civis e militares e nas pensões de seus beneficiários.
36	2007	PLC 59/2007	Dispõe sobre a conversão, em pecúnia, de parcela de licença-prêmio, para os integrantes do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar em exercício na Secretaria da Educação.
37	2007	PLC 60/2007	Institui Bônus Merecimento aos servidores do Quadro da Secretaria da Educação, QSE, e do Quadro de Apoio Escolar, QAE, em exercício na Secretaria da Educação.
38	2007	PLC 61/2007	Institui bônus aos integrantes do Quadro do Magistério.
39	2007	PLC 62/2007	Institui Gratificação de Função aos servidores do Quadro do Magistério em exercício na Secretaria da Educação, ocupando cargo de Professor Coordenador e Vice-Diretor de Escola.
40	2007	PLC 63/2007	Institui Gratificação de Função para os integrantes da classe de Secretário de Escola do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação.
41	2007	PLC 66/2007	Prorroga o prazo para a concessão do Prêmio de Incentivo à Produtividade e Qualidade - PIPQ e altera as Leis Complementares nºs 907, de 2001, e 962, de 2004.
42	2007	PLC 71/2007	Cria e extingue postos nos Quadros de Oficiais da Polícia Militar do Estado.
43	2007	PLC 73/2007	Institui Bônus Mérito aos servidores técnicos, administrativos e docentes do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, CEETEPS.
44	2007	PLC 75/2007	Altera a redação da Lei complementar nº 988, de 2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público.
45	2007	PLC 78/2007	Prorroga o prazo para a concessão da Gratificação Área Educação.

46	2007	PLC 79/2007	Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos dos integrantes de classes do Quadro da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.
47	2007	PLC 80/2007	Dispõe sobre o vencimento, a remuneração ou o salário do servidor que deixar de comparecer ao expediente em virtude de consulta ou sessão de tratamento de saúde.
48	2008	PL 1/2008	Altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de órgãos e entidades estaduais, CADIN ESTADUAL.
49	2008	PL 2/2008	Altera a Lei nº 12.685, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo.
50	2008	PL 40/2008	Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011.
51	2008	PL 172/2008	Autoriza o Poder Executivo a doar o acervo dos museus estaduais aos municípios onde se localizem os respectivos equipamentos culturais.
52	2008	PL 180/2008	Revaloriza os pisos salariais mensais dos trabalhadores que especifica, instituídos pela Lei nº 12.640, de 2007.
53	2008	PL 187/2008	Altera a Lei nº 10.310, de 1999, que dispõe sobre sorteio de imóveis da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU.
54	2008	PL 317/2008	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009.
55	2008	PL 339/2008	Institui programas destinados ao atendimento do cidadão em situação de vulnerabilidade social, mediante concessão de benefícios e repasse de recursos financeiros consignados no Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS.
56	2008	PL 355/2008	Restabelece a vigência da Lei nº 3.201, de 1981, que dispõe sobre a parcela pertencente aos municípios do produto de arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias.
57	2008	PL 356/2008	Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade, INVESTE SÃO PAULO.
58	2008	PL 357/2008	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Sorocaba, imóvel situado no Bairro Vila Barão, na Zona Urbana do Município, para fins de regularização fundiária.
59	2008	PL 358/2008	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem, DER, a alienar, mediante doação, ao Município de Tatuí, uma gleba de terras, situada na Rua Lúcia Rodrigues Bertin, Vila Angélica, para fins de regularização fundiária.
60	2008	PL 359/2008	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Limeira, imóvel naquela localidade, onde se encontra instalado o Centro Cultural Municipal integrado pelo Museu Histórico e Pedagógico Major Levy Sobrinho.
61	2008	PL 555/2008	Altera a Lei nº 6.374, de 1989, que institui o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ICMS.
62	2008	PL 577/2008	Proíbe o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, na forma que especifica, e cria ambientes de uso coletivo livres de tabaco.
63	2008	PL 579/2008	Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Companhia Paulista de Eventos e Turismo - CPETUR".
64	2008	PL 580/2008	Autoriza o Poder Executivo a realizar operações de crédito com organismos multilaterais de crédito, para os fins que especifica.
65	2008	PL 622/2008	Autoriza o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, IPESP, a alienar, mediante permuta, imóvel que especifica.
66	2008	PL 639/2008	Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Billings APRM-B.
67	2008	PL 643/2008	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2009.
68	2008	PL 660/2008	Altera a Lei nº 6.536, de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado.
69	2008	PL 677/2008	Altera a Lei nº 6.374, de 1989, que institui o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

70	2008	PL 692/2008	Dispõe sobre o processo administrativo tributário decorrente de lançamento de ofício para solução de litígios relativos aos tributos estaduais e respectivas penalidades.
71	2008	PL 709/2008	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Lucélia, o imóvel onde se encontra instalado o Centro de Saúde.
72	2008	PL 710/2008	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Barretos, o imóvel denominado Recinto de Exposições de Barretos "Paulo de Lima Correa".
73	2008	PL 711/2008	Institui na Secretaria da Saúde o Fundo Especial de Saúde para Imunização em Massa e Controle de Doenças, FESIMA.
74	2008	PL 716/2008	Estabelece o tratamento tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores IPVA.
75	2008	PL 729/2008	Altera a Lei nº 6.217, de 1988, que autorizou a Fazenda do Estado a doar imóvel situado em Itápolis, destinado à instalação do Matadouro Municipal.
76	2008	PL 730/2008	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem, DER, a transmitir, por cessão gratuita, ao Município de Bastos, direitos possessórios sobre imóvel destinado à utilização como via pública.
77	2008	PL 731/2008	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem, DER, a alienar, mediante doação, ao Município de Sertãozinho, imóvel destinado à utilização como via pública.
78	2008	PL 745/2008	Dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente, CONSEMA.
79	2008	PL 746/2008	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Santa Cruz das Palmeiras imóvel onde se encontra instalado o Centro de Saúde.
80	2008	PL 747/2008	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem, DER, a transferir ao Município de Iepê, mediante doação, domínio de faixa de terra e a ceder-lhe, gratuitamente, direitos possessórios que detém sobre terreno.
81	2008	PL 750/2008	Autoriza o Poder Executivo a alienar, ao Banco do Brasil S.A., ações de propriedade do Estado, representativas do capital social do Banco Nossa Caixa S.A.
82	2008	PL 781/2008	Autoriza o Departamento de Águas e Energia Elétrica, DAEE, a alienar, mediante permuta, ao Município de Presidente Prudente, imóvel ali situado, para realização de obras.
83	2008	PL 782/2008	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem, DER, a transferir, mediante doação, ao Município de Alvinlândia, domínio de faixa de terra, e a ceder direitos possessórios sobre terreno, para implantação de novos sistemas de circulação de tráfego.
84	2008	PL 793/2008	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Cristais Paulista, imóvel que abriga a EMEF "Profª Jacy Aracy de Mattos", para viabilizar sua ampliação e reforma.
85	2008	PL 794/2008	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Gastão Vidigal, imóvel destinado à instalação de órgãos sociais municipais e do Conselho Tutelar.
86	2008	PL 806/2008	Altera a Lei nº 12.685, de 2007, que dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado.
87	2008	PL 817/2008	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Cerrado no Estado.
88	2008	PL 818/2008	Altera a Lei nº 8.208, de 1992, que dispõe sobre a prévia inspeção sanitária dos produtos de origem animal, institui taxas e dá outras providências.
89	2008	PL 819/2008	Altera a denominação da CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - e dá nova redação aos artigos 2º e 10 da Lei nº 118, de 1973.
90	2008	PLC 1/2008	Constitui o Quadro de Pessoal Docente da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP) e institui Plano de Carreira e Sistema Retributório específico para os seus integrantes.
91	2008	PLC 10/2008	Institui o Plano de Carreiras, de Empregos Públicos e Sistema Retributório dos servidores do Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paula Souza" - CEETEPS.
92	2008	PLC 11/2008	Altera dispositivos das Leis Complementares nºs 689 e 696, de 1992, com a redação dada pela Lei Complementar nº 1.020, de 2007, com o objetivo de aperfeiçoar a legislação que instituiu o Adicional de Local de Exercício.

93	2008	PLC 12/2008	Institui no Quadro da Defensoria Pública do Estado as classes de apoio que especifica. Parecer nº 2318, de 2008, da Comissão de Redação.
94	2008	PLC 17/2008	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 959, de 2004, que reestrutura a carreira de Agente de Segurança Penitenciária, e da Lei Complementar nº 898, de 2001, que institui a classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária.
95	2008	PLC 19/2008	Cria funções-atividades no Quadro de Pessoal do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.
96	2008	PLC 20/2008	Dispõe sobre o gozo de licença-prêmio no âmbito da Administração Pública Direta, das Autarquias Estaduais e de outros Poderes do Estado. Parecer nº 1933, de 2008, da Comissão de Redação.
97	2008	PLC 22/2008	Dispõe sobre a absorção da Gratificação de Suporte à Atividade Penitenciária (GSAP) nos vencimentos e proventos dos integrantes da carreira de Agente de Segurança Penitenciária e da classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária.
98	2008	PLC 23/2008	Dispõe sobre a conversão, em pecúnia, de parcela da licença-prêmio, para os integrantes da carreira de Agente de Segurança Penitenciária e da classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária, da Secretaria da Administração Penitenciária.
99	2008	PLC 25/2008	Institui o Plano de Carreiras, de Empregos Públicos e Sistema Retributório para os empregados da São Paulo Previdência - SPPREV.
100	2008	PLC 27/2008	Amplia os períodos da licença à gestante, da licença-paternidade e da licença por adoção.
101	2008	PLC 29/2008	Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos e salários dos servidores integrantes das classes regidas pela Lei Complementar nº 674, de 1992, da área da saúde.
102	2008	PLC 34/2008	Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar, da Secretaria da Educação.
103	2008	PLC 35/2008	Dispõe sobre o regime de trabalho e remuneração dos ocupantes do cargo de Agente Fiscal de Rendas e institui a Participação nos ResultadosPR.
104	2008	PLC 36/2008	Institui o Quadro de Pessoal Docente da Faculdade de Medicina de Marília - FAMEMA e o Plano de Carreira e Sistema Retributório específico para os seus integrantes.
105	2008	PLC 41/2008	Institui Bonificação por Resultados, BR, no âmbito da Secretaria da Educação.
106	2008	PLC 42/2008	Institui Bonificação por Resultados, BR, no âmbito da Secretaria da Fazenda e autarquias vinculadas.
107	2008	PLC 47/2008	Cria, no Subquadro de Empregos Públicos da Universidade de São Paulo, USP, empregos públicos técnicos e administrativos.
108	2008	PLC 48/2008	Cria, na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"UNESP, cargos, funções autárquicas e empregos públicos.
109	2008	PLC 49/2008	Cria, no Subquadro de Empregos Públicos Permanentes da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"UNESP, empregos públicos técnicos e administrativos.
110	2008	PLC 51/2008	Dispõe sobre a extinção e criação de postos e graduações nos Quadros de Oficiais e de Praças da Polícia Militar do Estado de São Paulo.
111	2008	PLC 52/2008	Estende aos integrantes da Carreira de Procurador de Autarquia, na forma que especifica, os efeitos de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
112	2008	PLC 53/2008	Altera a Lei Complementar nº 478, de 1986, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.
113	2008	PLC 56/2008	Institui Plano Geral de Cargos, Vencimentos e Salários aplicável aos servidores das Secretarias de Estado, da Procuradoria Geral do Estado e das Autarquias, titulares de cargos e ocupantes de funções-atividades que indica.
114	2008	PLC 57/2008	Dispõe sobre requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria voluntária aos policiais civis do Estado.
115	2008	PLC 58/2008	Dispõe sobre a criação e extinção de postos e graduações nos Quadros de Oficiais e de Praças da Polícia Militar do Estado.

116	2008	PLC 59/2008	Dispõe sobre a reestruturação da carreira de Delegado de Polícia, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública.
117	2008	PLC 60/2008	Dispõe sobre a reestruturação das carreiras policiais civis, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública.
118	2008	PLC 61/2008	Dispõe sobre a reclassificação dos padrões de vencimentos dos integrantes da Polícia Militar, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública.
119	2008	PLC 62/2008	Dispõe sobre a qualificação como organizações sociais das fundações de apoio aos hospitais de ensino.
120	2008	PLC 63/2008	Dispõe sobre o requisito de ingresso nas carreiras de Escrivão de Polícia e Investigador de Polícia, de que trata a Lei complementar nº 494, de 1986.
121	2008	PLC 64/2008	Altera a Lei complementar nº 1063, de 2008, que dispõe sobre a reestruturação da carreira de Delegado de Polícia, e a Lei complementar nº 1064, de 2008, que dispõe sobre a reestruturação das carreiras policiais civis.
122	2008	PLC 65/2008	Altera a Lei complementar nº 1065, de 2008, que dispõe sobre a reclassificação dos padrões de vencimentos dos integrantes da Polícia Militar, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública.
123	2008	PLC 66/2008	Dispõe sobre a criação e extinção de postos no Quadro Auxiliar de Oficiais da Polícia Militar do Estado.
124	2008	PLC 67/2008	Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos e salários dos servidores integrantes das séries de classes de Engenheiro, Arquiteto, Engenheiro Agrônomo e Assistente Agropecuário.
125	2008	PLC 68/2008	Institui Bonificação por ResultadosBR, no âmbito do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, CEETEPS.
126	2009	PL 1/2009	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC.
127	2009	PL 2/2009	Institui o Programa "Bolsa Talento Esportivo".
128	2009	PL 3/2009	Autoriza o Poder Executivo a prestar contragarantias à União em operações de crédito externas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e com o Japan International Cooperation Agency - JICA.
129	2009	PL 70/2009	Revaloriza os pisos salariais mensais dos trabalhadores que especifica, instituídos pela Lei nº 12.640, de 2007.
130	2009	PL 163/2009	Autoriza a SABESP a desapropriar imóvel pertencente ao Município de São Paulo, para fins de instalação da Estação Elevatória de Água, integrante do Sistema de Abastecimento de Água - SAA.
131	2009	PL 236/2009	Extingue a Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo, a que se refere a Lei nº 10.394, de 1970.
132	2009	PL 299/2009	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010.
133	2009	PL 306/2009	Estabelece normas para a eventual realização de jogos das Olimpíadas de 2016 no território do Estado.
134	2009	PL 308/2009	Revoga a Lei nº 12.393, de 2006, que autoriza a Fazenda do Estado a doar ao Município de Araçatuba o imóvel que especifica.
135	2009	PL 309/2009	Cria cargos no Quadro da Secretaria da Saúde.
136	2009	PL 390/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a conceder o uso, ao Município de Paraíso, de imóvel que abriga a Unidade de Saúde III, para viabilizar sua ampliação e reforma.
137	2009	PL 442/2009	Dispõe sobre penalidades administrativas a serem aplicadas pela prática de atos de discriminação racial. Parecer nº 1257, de 2010, de relator especial pela Comissão de Redação.
138	2009	PL 600/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a doar, ao Município de Presidente Venceslau, imóvel com a área de 6.400,00m², ali situado, que vem sendo utilizado como praça.
139	2009	PL 601/2009	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem - DER a doar, ao Município de Maracáí, faixa de terra, com benfeitorias, integrante do acesso SPA 471/270, que liga a SP-270 a Maracáí, situada entre o km 0+260,00m e o km

0+750,00m.

140	2009	PL 602/2009	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem - DER a transmitir, por cessão gratuita, ao Município de Lupércio, direitos possessórios sobre faixa de terra, com benfeitorias, área de 25.050,00m².
141	2009	PL 603/2009	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem - DER a transmitir, mediante cessão gratuita, ao Município de Assis, direitos possessórios sobre faixa de terra, com área de 67.449,00m².
142	2009	PL 604/2009	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem - DER a transmitir, por cessão gratuita, ao Município de Timburi, direitos possessórios sobre imóvel, com área de 21.000,00m², situado na Rodovia Estadual de Acesso SPA 15/303.
143	2009	PL 605/2009	Altera a Lei nº 12.692, de 2007, que autorizou a Fazenda do Estado a doar ao Município de Monte Aprazível o imóvel que especifica.
144	2009	PL 606/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Cajobi, o imóvel onde se encontra instalado o Centro de Lazer do Trabalhador.
145	2009	PL 704/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Cândido Rodrigues, imóvel situado naquele Município, com área de 1.295,00m² e área construída de 34,27m², destinado à construção de teatro e utilização em obras sociais.
146	2009	PL 705/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Ilha Solteira, imóvel situado naquele Município, com área de 4.535,69m² .
147	2009	PL 706/2009	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem - DER a alienar, por doação, ao Município de Lucélia, imóvel compreendido por faixa de terra situada na via de acesso à Rodovia Comandante João Ribeiro de Barros - SP 294.
148	2009	PL 707/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a ceder o uso, gratuitamente, pelo prazo de 30 (trinta) anos, em favor do Município de Pindamonhangaba, de dois imóveis, com áreas de 476.518,17 m² e 1.182.021,50 m², respectivamente, ali localizados.
149	2009	PL 708/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Nuporanga, imóvel com 995,88 m² de construção e área total de 4.888,00 m², onde se encontra instalada a Creche Municipal "Dª. Maria Ferreira do Carmo".
150	2009	PL 749/2009	Autoriza o Poder Executivo a ceder, a título oneroso, os direitos creditórios originários de créditos tributários e não-tributários, objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais.
151	2009	PL 767/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Cândido Rodrigues, imóvel onde se encontra instalada a Escola Municipal "Rizzieri Poletti".
152	2009	PL 768/2009	Autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem - DER a transmitir, mediante cessão gratuita, ao Município de Assis, direitos possessórios sobre faixa de terra dotada de benfeitorias de terraplanagem e pavimentação.
153	2009	PL 769/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Cardoso, imóvel que abriga a EMEF "Maria Olímpia Gouvea", para construção de quadra poliesportiva.
154	2009	PL 770/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Jaboticabal, imóvel ocupado por um ginásio de esportes.
155	2009	PL 771/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Turmalina, imóvel destinado a instalação de clube da 3ª idade, clube da mãe, creche, escola de corte e costura, bem como de outros serviços de interesse da administração municipal.
156	2009	PL 797/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Cândido Rodrigues, imóvel, sem benfeitorias, destinado à construção do Centro de Convivência do Idoso.
157	2009	PL 798/2009	Restabelece a vigência dos diplomas legais que especifica.
158	2009	PL 891/2009	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2010.
159	2009	PL 893/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Cesário Lange, imóvel situado naquele Município, para instalação de creche e área de lazer.
160	2009	PL 918/2009	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de Águas de Lindóia, imóvel onde se encontra instalado o Balneário Dr. João de Aguiar Pupo.
161	2009	PL 946/2009	Altera a Lei nº 7.964, de 1992, para o fim de disciplinar o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar (FEAP-BANAGRO).

162	2009	PL 960/2009	Altera o artigo 9º da Lei nº 13.286, de 2008, que autoriza o Poder Executivo a alienar, ao Banco do Brasil S.A., ações de propriedade do Estado, representativas do capital social do Banco Nossa Caixa S.A..
163	2009	PL 1137/2009	Dispõe sobre a comunicação eletrônica entre a Secretaria da Fazenda e o sujeito passivo dos tributos estaduais e altera a Lei nº 6.374, de 1989, que instituiu o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços.
164	2009	PL 1138/2009	Cria cargos no Quadro da Secretaria da Administração Penitenciária.
165	2009	PL 1285/2009	Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
166	2009	PL 1322/2009	Declara em extinção a Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado, a que se refere a Lei nº 10.393, de 1970.
167	2009	PLC 1/2009	Altera a Lei nº 10.261, de 1968 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado.
168	2009	PLC 7/2009	Altera a Lei Complementar nº 1086, de 2009, que instituiu Bonificação por Resultados - BR, no âmbito do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza - CEETEPS.
169	2009	PLC 19/2009	Dispõe sobre a contratação por tempo determinado de que trata o inciso X do artigo 115 da Constituição Estadual.
170	2009	PLC 20/2009	Institui a Jornada Integral de Trabalho Docente e a Jornada Reduzida de Trabalho Docente para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e cria os cargos de docente que especifica.
171	2009	PLC 25/2009	Cria, no Quadro da Defensoria Pública do Estado, 100 (cem) cargos de Defensor Público do Estado Substituto.
172	2009	PLC 29/2009	Institui sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação.
173	2009	PLC 35/2009	Cria o Quadro de Pessoal da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - QP-ARTESP.
174	2009	PLC 36/2009	Cria funções-atividades no Quadro de Pessoal do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE.
175	2009	PLC 43/2009	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios da aposentadoria e pensão por morte, concedidos nos termos do § 8º do artigo 40 da Constituição Federal.
176	2009	PLC 45/2009	Cria o Quadro de Pessoal do Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo - IPEM - SP , institui o Plano de Carreiras, de Empregos Públicos e Sistema Retributório específico para os seus integrantes.
177	2010	PL 35/2010	Autoriza o Poder Executivo a prestar contragarantia à União em operações de crédito externas junto ao Japan International Cooperation Agency - JICA.
178	2010	PL 135/2010	Revaloriza os pisos salariais mensais dos trabalhadores que especifica, instituídos pela Lei nº 12.640, de 11 de julho de 2007.
179	2010	PL 180/2010	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, por doação, com encargo, ao Município de Espírito Santo do Pinhal, área de 26,0404 alqueires, da Fazenda Morro Azul, destinada à construção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda.
180	2010	PL 234/2010	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, por doação, ao Município de Jundiaí, imóvel de sua propriedade, onde atualmente está edificado o prédio da Cadeia Pública, localizada na Avenida Francisco Pereira de Castro, nº 878, naquela cidade.
181	2010	PL 273/2010	Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação, ao Município de São José do Rio Preto, imóvel com benfeitorias situado na Avenida Fernando Bonvino, ocupado pelo Recinto de Exposições "Alberto Bertelli Lucato".
182	2010	PL 282/2010	Autoriza o Poder Executivo a realizar operações de crédito com instituições financeiras internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, bancos privados internacionais, bem como com o BNDES.
183	2010	PL 318/2010	Autoriza a EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. a constituir subsidiária, participar do bloco de controle ou do capital de outras empresas e formar consórcios.
184	2010	PL 401/2010	Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011.

185	2010	PL 548/2010	Institui a Gratificação pelo Desempenho e Apoio à Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - GDAMSPE, para os servidores que especifica.
186	2010	PL 565/2010	Autoriza o Poder Executivo, nas condições que especifica, a não propor ações ou desistir das ajuizadas.
187	2010	PL 711/2010	Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2011.
188	2010	PLC 2/2010	Altera as leis que especifica, com a finalidade de aperfeiçoar aspectos pontuais do regime jurídico dos servidores públicos civis e militares.
189	2010	PLC 4/2010	Concede abono complementar aos servidores das Secretarias de Estado, da Procuradoria Geral do Estado e das Autarquias.
190	2010	PLC 5/2010	Institui a Gratificação pelo Desempenho e Apoio à Atividade Médico-Pericial - GDAMP e a Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria de Gestão Pública.
191	2010	PLC 6/2010	Altera a Lei Complementar nº 1075, de 2008, que cria cargos, funções autárquicas e empregos na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP.
192	2010	PLC 8/2010	Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação.
193	2010	PLC 13/2010	Altera as Leis Complementares nº 689, de 13 de outubro de 1992, nº 696, de 18 de novembro de 1992, nº 1.062, de 13 de março de 2008, e nº 1.065, de 13 de novembro de 2008, e dá providências correlatas.
194	2010	PLC 15/2010	Dispõe sobre requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria voluntária aos integrantes da carreira de Agente de Segurança Penitenciária e da classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária.
195	2010	PLC 16/2010	Dispõe sobre a absorção de gratificação para os integrantes da carreira de Agente de Segurança Penitenciária e reclassificação da classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária.
196	2010	PLC 20/2010	Altera a Lei Complementar nº 724, de 1993, que dispõe sobre os vencimentos dos integrantes da carreira de Procurador do Estado.
197	2010	PLC 21/2010	Altera a Lei Complementar nº 988, de 2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado e institui regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado.
198	2010	PLC 22/2010	Constitui o Quadro de Pessoal Técnico e Administrativo da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto - FAMERP e institui o Plano de Empregos Públicos e Sistema Retributivo específico para os seus integrantes.
199	2010	PLC 25/2010	Confere personalidade jurídica, como entidade autárquica, ao Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu - HCFMB, da Universidade Estadual "Julio de Mesquita Filho" - UNESP.
200	2010	PLC 29/2010	Concede Adicional de Local de Exercício - ALE aos policiais militares reformados e policiais civis aposentados em decorrência de invalidez permanente.
201	2010	PLC 35/2010	Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem - DER.
202	2010	PLC 36/2010	Institui Plano de Cargos, Vencimentos e Salários para os servidores das classes que especifica, da Secretaria da Fazenda e das Autarquias, e reclassifica os vencimentos dos integrantes das classes a que se referem as Leis Complementares.
203	2010	PLC 45/2010	Altera a Lei Complementar nº 846, de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

Fonte: ALESP.

ANEXO B. Emendas aprovadas às proposições de autoria do Executivo (2007-2010).

N	PROJETO	EMENDA	ORIGEM	LOCAL	CATEGORIA
1	PL 18/2007	7	Oposição	Pauta	Insignificante
2	PL 18/2007	10	Oposição	Pauta	Insignificante
3	PL 18/2007	11	Oposição	Pauta	Insignificante
4	PL 18/2007	12	Oposição	Pauta	Pouco significativa
5	PL 18/2007	13	Oposição	Pauta	Pouco significativa
6	PL 392/2007	14	Governo	Plenário	Muito significativa
7	PL 544/2007	Subemenda 1	Governo	Comissão	Significativa
8	PL 544/2007	1	Oposição	Pauta	Pouco significativa
9	PL 544/2007	3	Oposição	Pauta	Significativa
10	PL 544/2007	10	Oposição	Pauta	Insignificante
11	PL 544/2007	14	Oposição	Pauta	Insignificante
12	PL 544/2007	20	Governo	Plenário	Insignificante
13	PL 638/2007	3	Mista	Plenário	Muito significativa
14	PL 728/2007	1	Governo	Pauta	Pouco significativa
15	PL 777/2007	3	Oposição	Pauta	Significativa
16	PL 777/2007	4	Oposição	Pauta	Significativa
17	PL 903/2007	1	Governo	Pauta	Pouco significativa
18	PL 1378/2007	28	Oposição	Pauta	Pouco significativa
19	PL 1378/2007	29	Oposição	Pauta	Pouco significativa
20	PL 1378/2007	36	Oposição	Pauta	Pouco significativa
21	PL 1378/2007	39	Oposição	Pauta	Pouco significativa
22	PL 1378/2007	42	Oposição	Pauta	Significativa
23	PL 1378/2007	Subemenda 1	-	Pauta	Pouco significativa
24	PL 1378/2007	Subemenda 2	-	Pauta	Significativa
25	PL 1442/2007	4	Oposição	Pauta	Pouco significativa
26	PL 1506/2007	5	Governo	Plenário	Muito significativa
27	PLC 26/2007	3	Governo	Plenário	Muito significativa
28	PLC 47/2007	7	Mista	Plenário	Insignificante
29	PLC 48/2007	190	Governo	Plenário	Muito significativa
30	PLC 49/2007	34	Governo	Plenário	Muito significativa
31	PL 187/2008	Subemenda 1	Governo	Comissão	Insignificante
32	PL 187/2008	Subemenda 2	Governo	Comissão	Pouco significativa
33	PL 187/2008	Subemenda 3	Governo	Comissão	Pouco significativa
34	PL 187/2008	Subemenda 4	Governo	Comissão	Pouco significativa
35	PL 187/2008	Emenda A	Governo	Comissão	Pouco significativa
36	PL 356/2008	Subemenda 1	Governo	Comissão	Pouco significativa
37	PL 577/2008	14	Governo	Pauta	Significativa
38	PL 577/2008	16	Governo	Pauta	Insignificante
39	PL 577/2008	17	Governo	Pauta	Significativa
40	PL 579/2008	18	Governo	Plenário	Significativa
41	PL 639/2008	64	Mista	Plenário	Muito significativa

42	PL 677/2008	10	Mista	Plenário	Pouco significativa
43	PL 677/2008	11	Mista	Plenário	Significativa
44	PL 692/2008	Emenda Aglutinativa	Governo	Plenário	Muito significativa
45	PL 716/2008	46	Governo	Plenário	Insignificante
46	PL 716/2008	47	Governo	Plenário	Significativa
47	PL 746/2008	Emenda	Governo	Comissão	Pouco significativa
48	PL 750/2008	45	Governo	Plenário	Muito significativa
49	PL 817/2008	2	Oposição	Pauta	Insignificante
50	PL 817/2008	3	Oposição	Pauta	Insignificante
51	PL 817/2008	5	Mista	Plenário	Pouco significativa
52	PLC 10/2008	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Insignificante
53	PLC 11/2008	29	Governo	Plenário	Muito significativa
54	PLC 12/2008	1	Governo	Pauta	Pouco significativa
55	PLC 20/2008	Subemenda 1	Governo	Comissão	Insignificante
56	PLC 20/2008	Subemenda 2	Governo	Comissão	Pouco significativa
57	PLC 20/2008	Subemenda 3	Governo	Comissão	Insignificante
58	PLC 22/2008	7	Governo	Plenário	Insignificante
59	PLC 23/2008	Subemenda	-	Comissão	Insignificante
60	PLC 25/2008	1	Oposição	Pauta	Significativa
61	PLC 34/2008	Subemenda 1	Governo	Comissão	Insignificante
62	PLC 35/2008	1	Governo	Pauta	Significativa
63	PLC 35/2008	9	-	Pauta	Pouco significativa
64	PLC 35/2008	40	Governo	Pauta	Pouco significativa
65	PLC 35/2008	48	Governo	Pauta	Pouco significativa
66	PLC 35/2008	58	Governo	Pauta	Pouco significativa
67	PLC 35/2008	59	Governo	Pauta	Pouco significativa
68	PLC 35/2008	77	-	Pauta	Insignificante
69	PLC 35/2008	80	Governo	Pauta	Insignificante
70	PLC 35/2008	Subemenda 1	Governo	Comissão	Pouco significativa
71	PLC 35/2008	Subemenda 2	Governo	Comissão	Pouco significativa
72	PLC 35/2008	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Pouco significativa
73	PLC 42/2008	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Pouco significativa
74	PLC 51/2008	21	-	Pauta	Insignificante
75	PLC 52/2008	3	Governo	Pauta	Insignificante
76	PLC 53/2008	2	Governo	Pauta	Pouco significativa
77	PLC 53/2008	3	Governo	Pauta	Insignificante
78	PLC 53/2008	4	Governo	Pauta	Insignificante
79	PLC 53/2008	5	Governo	Pauta	Insignificante
80	PLC 53/2008	6	Governo	Pauta	Pouco significativa
81	PLC 53/2008	7	Governo	Pauta	Insignificante
82	PLC 53/2008	8	Governo	Pauta	Pouco significativa
83	PLC 53/2008	9	Governo	Pauta	Insignificante
84	PLC 53/2008	11	Governo	Pauta	Pouco significativa

85	PLC 53/2008	15	-	Pauta	Pouco significativa
86	PLC 53/2008	22	-	Pauta	Pouco significativa
87	PLC 53/2008	23	-	Pauta	Insignificante
88	PLC 53/2008	30	-	Pauta	Insignificante
89	PLC 53/2008	31	-	Pauta	Pouco significativa
90	PLC 53/2008	Subemenda A	Governo	Comissão	Pouco significativa
91	PLC 53/2008	Subemenda B	Governo	Comissão	Pouco significativa
92	PLC 53/2008	Subemenda C	Governo	Comissão	Insignificante
93	PLC 53/2008	Subemenda D	Governo	Comissão	Significativa
94	PLC 53/2008	Subemenda E	Governo	Comissão	Insignificante
95	PLC 62/2008	2	Governo	Plenário	Muito significativa
96	PLC 67/2008	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Insignificante
97	PL 1/2009	18	Mista	Plenário	Muito significativa
98	PL 2/2009	1	Governo	Pauta	Pouco significativa
99	PL 2/2009	2	Oposição	Pauta	Pouco significativa
100	PL 3/2009	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Significativa
101	PL 236/2009	60	Mista	Plenário	Muito significativa
102	PL 306/2009	Subemenda 1	Governo	Comissão	Insignificante
103	PL 442/2009	4	Oposição	Pauta	Pouco significativa
104	PL 442/2009	6	Oposição	Pauta	Pouco significativa
105	PL 749/2009	Subemenda 1	Governo	Comissão	Pouco significativa
106	PL 960/2009	1	Oposição	Pauta	Pouco significativa
107	PL 1137/2009	55	Governo	Plenário	Muito significativa
108	PL 1322/2009	30	Governo	Plenário	Muito significativa
109	PLC 20/2009	13	Oposição	Pauta	Insignificante
110	PLC 35/2009	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Insignificante
111	PLC 2/2010	52	Governo	Plenário	Significativa
112	PLC 4/2010	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Insignificante
113	PLC 13/2010	1	Governo	Pauta	Pouco significativa
114	PLC 13/2010	26	Governo	Pauta	Insignificante
115	PLC 16/2010	2	Governo	Plenário	Pouco significativa
116	PLC 25/2010	Emenda de Comissão	Governo	Comissão	Significativa
117	PLC 35/2010	Emenda de Comissão	-	Comissão	Significativa
118	PLC 36/2010	Subemenda 1	Governo	Comissão	Pouco significativa

Fonte: ALESP.