

# A Participação Dos Parlamentares Na Produção Legislativa: Qualidade Normativa E Organização Interna Na Assembleia Legislativa Do Espírito Santo

## State representatives contribution to the legislative production: Regulatory Quality and Organization of the Espírito Santo State Legislature

*Jamila Coco Rainha<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este estudo realizou uma análise quantitativa e qualitativa dos projetos de leis produzidos na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales) entre os anos de 1999 e 2014 com foco na produção legislativa de origem parlamentar. Os dados obtidos foram confrontados com características da estrutura organizacional da Ales, sobretudo, as agremiações partidárias e as comissões, em busca de identificar as arenas e os atores centrais ao processo decisório e a disponibilidade de recursos informacionais à tomada de decisões dos legisladores. O Legislativo caracterizou-se por alta produção legislativa, mas baixa qualidade normativa. Os parlamentares encontraram dificuldade em produzirem projetos de leis consistentes e os defenderem frente aos pares. Esses dados foram compatíveis com o modelo de organização legislativa que predominou na Ales, no qual carecia capacitação técnica para o desenvolvimento das atividades legislativas e os mecanismos de coordenação das ações coletivas foram insuficientes.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo; Organização Legislativa; Qualidade normativa; Partidos; Comissões.

**Abstract:** This paper makes a quantitative and qualitative analysis of bills created at the Espírito Santo State Legislature (*Assembleia Legislativa do Estado do Espírito*

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: milarainha@gmail.com.

*Santo* - Ales) between the years 1999 and 2014 focused on the legislative output of State representatives. The paper compares the data obtained with the organizational characteristics of Ales, particularly the political parties and commissions involved, in order to identify the central areas and actors of the decision-making process and the availability of informational resources for the decision-making. It was noticed that the Legislative produced a high number of laws, but with low regulatory quality. State representatives found difficulty in producing consistent bills and defend them to their peers. These data were consistent with the predominant organizational model of the legislative in Ales, which lacked technical expertise for the development of legislative activities and coordination mechanisms of collective actions.

**Key-words:** Legislative; legislative organization; regulatory quality; political parties; commissions

## 1. Introdução

O presente artigo aborda a relação entre a produção legislativa e o modelo de organização legislativa, considerando as características organizacionais da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales) na produção de incentivos e na formação das estratégias individuais dos legisladores. No modelo informacional, a informação é fundamental para reduzir a incerteza sobre a relação entre políticas e resultados, inclusive, seus resultados eleitorais. Nessa perspectiva, uma organização legislativa que permite aos legisladores tomarem decisões com base no maior volume possível de informações interessa a todos e propicia, em última instância, o fortalecimento do Legislativo e um maior equilíbrio entre os poderes. A especialização dos legisladores e o acesso à informação favorecem a formulação de uma agenda diversificada e a produção de políticas coerentes e bem fundamentadas (Rocha 2010).

Em uma casa legislativa organizada sob os preceitos informacionais as comissões são instâncias decisórias atuantes e espaço para produção e compartilhamento de informações proporcionando decisões racionalmente instrumentadas. Para isso, a composição das comissões precisa respeitar a heterogeneidade do plenário, de modo que a distribuição de preferências dentro das comissões esteja próxima daquelas do plenário. Além disso, o critério para a escolha dos membros da comissão deve considerar a *expertise* dos parlamentares, ou seja, a capacitação resultante da atividade profissional ou da especialização desse legislador decorrente de sua permanência na mesma comissão (Krehbiel 1991).

O modelo informacional, assim como o distributivista e o partidário, é uma perspectiva analítica do processo legislativo desenvolvida a partir de estudos sobre o Congresso americano. No Brasil, a dinâmica legislativa é influenciada por outras variáveis, principalmente pelos poderes pró-ativos do Executivo no processo decisório e o padrão de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo daí decorrente (Pereira & Mueller 2000). Diferentes estudos apontam que a Câmara dos Deputados convive com incentivos aos três tipos de comportamentos. Algumas pesquisas mostram o domínio de assuntos paroquiais na produção legislativa do Congresso (Lemos 2001), enquanto outras destacam o papel dos partidos na coordenação das atividades legislativas (Limongi & Figueiredo 2001), e outras ainda trazem aspectos que acarretam ganhos informacionais na dinâmica legislativa da Casa (Ricci & Lemos 2004; Maia 2010; Santos & Almeida 2005). Já estudos sobre a organização dos legislativos subnacionais apontam diferentes níveis de desenvolvimento institucional das casas legislativas e padrões diversos de produção legislativa (Rocha 2012). A centralidade do Executivo identificada em grande parte desses estudos deslocou o foco em características organizacionais endógenas às casas legislativas e seus impactos sobre o comportamento dos parlamentares.

Partindo do pressuposto que a qualidade normativa, entendida como, produção de políticas coerentes, consistentes e de cunho universalista, é favorecida por uma estrutura organizacional legislativa que privilegia a produção e o compartilhamento de informações de forma equitativa entre os legisladores, este artigo explorou a participação dos parlamentares estaduais na produção legislativa do Espírito Santo entre os anos de 1999 e 2013, levantando o tipo e o conteúdo da legislação produzida e a capacidade de interferência dos parlamentares na produção legislativa de origem do Executivo. A base empírica do estudo foi composta por todos os projetos de leis ordinárias, complementares e as proposições de emendas constitucionais produzidos na Ales no período que compreendeu a 14<sup>a</sup> Legislatura (1999-2002), a 15<sup>a</sup> Legislatura (2003-2006), a 16<sup>a</sup> Legislatura (2007-2010) e a 17<sup>a</sup> Legislatura (2011-2014). Em um segundo momento, investigou-se a estrutura organizacional da Ales, sobretudo, as agremiações partidárias e as comissões em busca de identificar as arenas e os atores centrais ao processo decisório e a disponibilidade de recursos informacionais à tomada de decisão dos legisladores.

## **2. Produção legislativa na assembleia legislativa do estado do Espírito Santo**

No Espírito Santo, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição (PEC), leis complementares (PLC), leis ordinárias (PL), decretos legislativos e resoluções. As resoluções são destinadas a assuntos de organização interna e os decretos legislativos referem-se a assuntos de caráter externos de competência exclusiva da Ales, diferentemente dos três primeiros, cujas prerrogativas são produzir leis. Este trabalho restringe-se aos projetos de leis.

A iniciativa das leis cabe aos parlamentares individualmente, à mesa diretora, às comissões da Assembleia, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, estes últimos, através da iniciativa popular, satisfazendo os requisitos constitucionais<sup>2</sup>. As PECs obedecem a critérios mais restritivos. Apesar do Art. 56º da Constituição Estadual mencionar a emenda à Constituição como competência exclusiva de lei da Assembleia Legislativa, o Art. 62º autoriza a emenda constitucional por proposta de: um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; o Governador do Estado; iniciativa popular e; um terço, no mínimo, das Câmaras Municipais. Nestes termos, os parlamentares individualmente não podem apresentar propostas de emenda à Constituição, sendo necessário apoio de um terço de seus pares para tanto.

As leis ordinárias, as leis complementares e as emendas à Constituição recebem numerações sequenciais distintas e possuem trâmite legislativo diferente. As PEC são discutidas e votadas em dois turnos, sendo aprovadas quando obtiverem, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Casa. Já os PLC e os PL são aprovados, em uma votação, por maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa. Os objetos das leis também são diferentes. A lei ordinária é um ato normativo primário e contém, em regra, normas gerais e abstratas. Já as leis complementares constituem um tipo de leis que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais nem comportam a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente. A lei complementar busca resguardar certas matérias de

---

2 O Art. 69 da Constituição Estadual define que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinco Municípios com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um dos Municípios.

caráter paraconstitucional contra mudanças apresadas sem, no entanto, imprimir uma rigidez exagerada de forma a dificultar sua modificação (Brasil 2002).

No Espírito Santo, as leis complementares dispõem sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e possuem caráter estrutural sendo, entre outras, as leis do sistema financeiro e do sistema tributário estadual; as de organização judiciária; estatuto e lei orgânica do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Procuradoria-Geral do Estado, do Magistério Público, da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros, lei orgânica da Defensoria Pública e estatuto dos funcionários públicos civis do Estado (Art. 68, CE 1989).

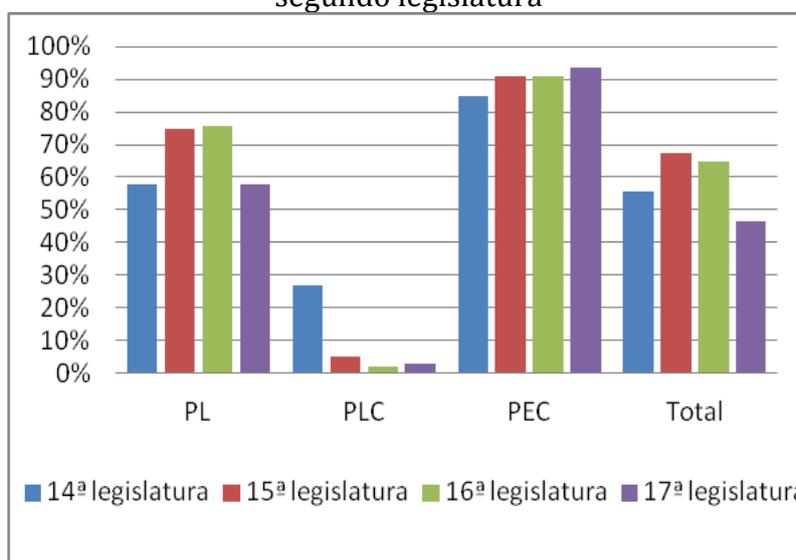
As proposições, com exceção das emendas à Constituição, podem ser submetidas à tramitação em regime de urgência e isso implica encurtamento dos prazos de tramitação. O pedido de urgência pode ser solicitado pela Mesa Diretora, por um líder, pela comissão competente ou por um décimo dos membros da Ales. O Governador do Estado também pode solicitar urgência à apreciação de projetos de sua iniciativa. Os projetos em regime de urgência são incluídos na ordem do dia, caso não sejam apreciados pela Assembleia em até quarenta e cinco dias. Não é permitido tramitar em regime de urgências projetos que beneficiem pessoas físicas ou jurídicas de bem privado, nem processos especiais como o de veto. Também não é permitido mais de 10 projetos incluídos neste regime.

Da mesma forma, os PL e os PLC passam pela sanção do Governador do Estado, tendo este o poder de veto parcial e total. Publicado o veto, a Assembleia tem um prazo de 30 dias para apreciá-lo, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos deputados. O Governador do Estado possui ainda poder de iniciativa exclusiva de leis que dispõem sobre administração direta, criação e remuneração de cargos, organização administrativa, organização dos servidores públicos do Poder Executivo, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública, criação e estruturação de Secretarias do Estado e modificações no efetivo da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. Também são leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Por outro lado, o Governador não dispõe do poder de decreto conferido pelas medidas provisórias.

No Espírito Santo, além dos altos índices de proposição de projetos, os parlamentares estaduais participaram significativamente da produção legislativa

final (Gráfico 1). Em termos totais, o Legislativo aprovou a maior parte das leis, com exceção da 17ª legislatura (47%). Nota-se, porém, que a participação dos poderes na produção legal variou quanto ao tipo de legislação. O Legislativo sancionou entre 58% e 75% dos PL e em torno de 90% das PEC nas legislaturas analisadas, mas só teve participação expressiva em PLC na 14ª legislatura. Conseqüentemente, a taxa de dominância do Executivo, considerando a produção legislativa total, foi de 43%, 29%, 31% e 48,5% entre a 14ª e a 17ª legislatura, respectivamente.

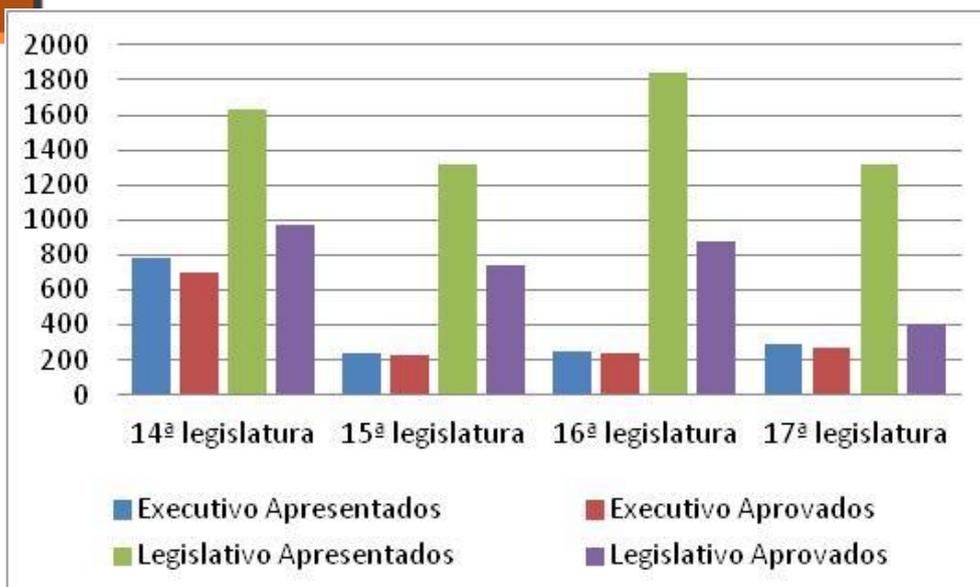
**Gráfico 1.** Participação do Legislativo na produção legal, por tipo de legislação, segundo legislatura



Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

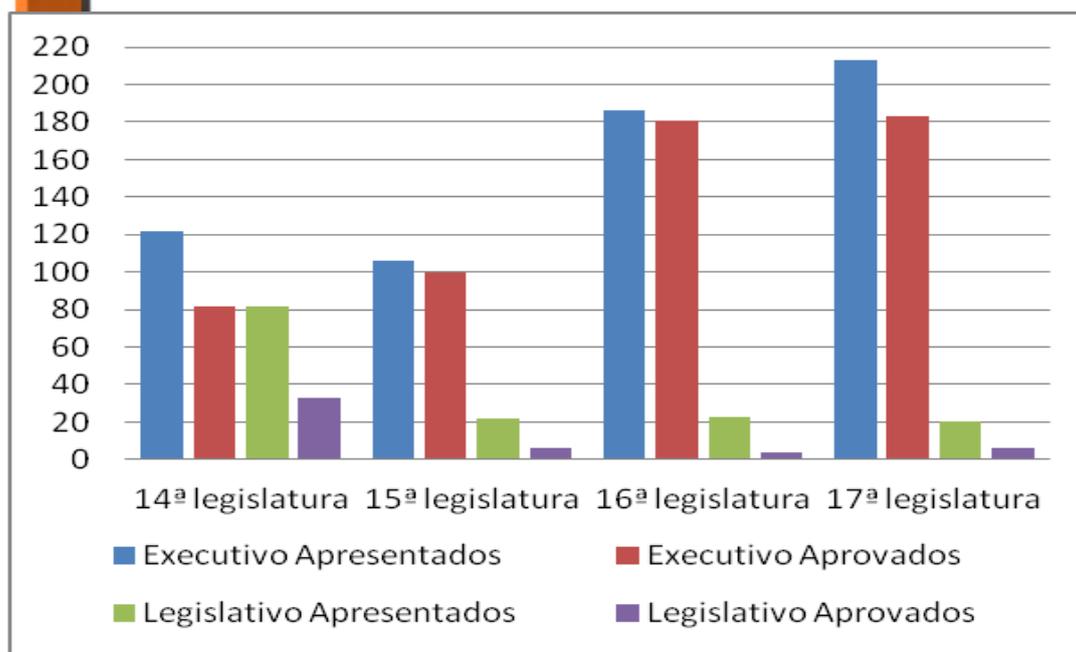
Quando se trata de Leis ordinárias, a participação dos parlamentares foi superior à do Executivo, em especial nas 15ª e 16ª Legislaturas. O Gráfico 2 evidencia a preferência do Legislativo em apresentar esse tipo de legislação e a tendência de o Executivo aprovar a ampla maioria de projetos apresentados. Cabe destacar ainda a singularidade da 14ª Legislatura quando o Executivo apresentou quatro vezes mais proposições. Em projetos de leis complementares, aquelas de caráter estruturantes que envolvem temas de maior complexidade, a participação do Executivo tanto na iniciativa de proposição quanto na aprovação foi mais elevada que a do Legislativo (Gráfico 3), novamente, com exceção da 14ª Legislatura.

**Gráfico 2.** PL apresentados e sancionados, por autor, segundo Legislatura



Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

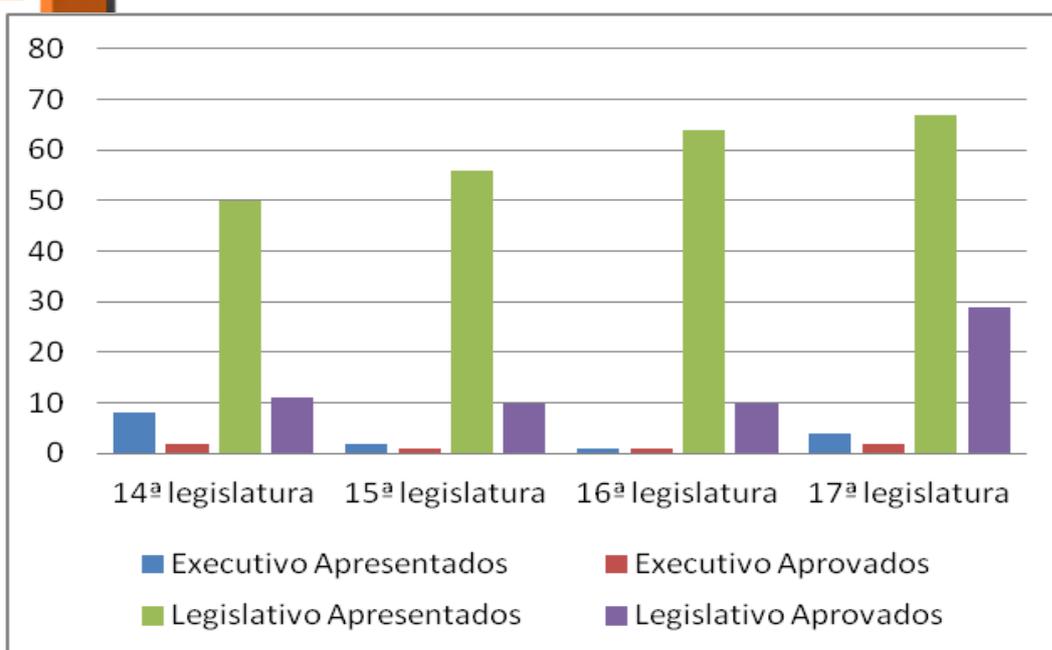
**Gráfico 3.** PLC apresentados e sancionados, por autor, segundo Legislatura



Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

Em relação às proposições de Emendas à Constituição, a participação do Legislativo voltou a ser significativa, sendo de autoria do Legislativo a esmagadora maioria das proposições apresentadas e aprovadas (Gráfico 4). Quanto às proposições do Executivo, não foram superior a dez em nenhuma legislatura. O reduzido número de proposições de origem do Executivo indica que esse instrumento não foi central na implementação da agenda do governo no período ou que, quando foi, o Executivo adotou a tática de fazê-la por intermédio dos deputados de sua base. Por outro lado, esse tipo de legislação foi foco do Legislativo, sendo esta a maior expressão de sua força. Nas quatro legislaturas analisadas foram promulgadas 57 emendas à Constituição de origem do Legislativo, sendo 27 delas somente na 17ª Legislatura.

**Gráfico 4.** PEC apresentados e sancionados, por autor, segundo Legislatura



Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

### 3. A participação do executivo e do legislativo na produção legislativa

Os parlamentares desempenharam um peso considerável na produção legislativa final no período estudado devido sua participação na aprovação de projetos de leis ordinárias e de emendas constitucionais. Esses resultados ocultam aspectos importantes do processo decisório. Além de ter taxas de sucesso muito inferiores às apresentadas pelo Executivo, o sucesso das proposições do Legislativo foi diminuindo conforme o tipo de legislação. Na 14ª, 15ª e 16ª legislatura, as chances de um parlamentar aprovar uma lei ordinária foi cerca de três vezes superior à de aprovar uma emenda constitucional, indicando que quanto mais complexo o alcance e o trâmite legislativo da proposição menor as chances de aprovação (Tabela 1).

Já o Executivo, apesar de propor menos em termos absolutos, apresentou taxas de sucesso mais elevadas e sem variações significativas entre os tipos de legislação apresentada (Tabela 1). Diferentemente do Legislativo, as chances de o Executivo aprovar uma lei ordinária ou uma lei complementar foram praticamente as mesmas, com exceção da 14ª Legislatura quando o Executivo apresentou a menor taxa de sucesso (66%, em PLC). Sobre as emendas constitucionais não é possível fazer considerações, devido o número reduzido de proposições apresentadas.

**Tabela 1.** Taxa de sucesso, por autor e tipo de legislação, segundo Legislatura (%)

	Executivo			Legislativo		
	PL	PLC	PEC	PL	PLC	PEC
14 <sup>a</sup> legislatura	89,1	67,2	25,0	59,3	40,2	22,0
15 <sup>a</sup> legislatura	93,7	94,3	50,0	56,0	27,3	17,9
16 <sup>a</sup> legislatura	98,8	97,3	100,0	47,6	17,4	15,6
17 <sup>a</sup> legislatura	91,2	85,9	50,0	30,6	30,0	43,3

Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

Ao analisar a participação dos parlamentares na produção legislativa, deve-se considerar um poderoso mecanismo institucional de poder do Executivo que influencia nas chances de sucesso das proposições oriundas do Legislativo, o poder de veto, haja vista que, em caso de choque de preferências entre os atores, a capacidade do Legislativo em manter sua preferência ao rejeitar o veto depende da superação dos dilemas da ação coletiva dos parlamentares.

**Tabela 2.** Mensagens de veto enviadas pelo Governador à Assembleia e resultados das Mensagens de veto, por tipo de legislação, segundo Legislatura

	Tipo veto	Executivo				Legislativo			
		Projeto s Vetados	Vetos Rejeitados	Projetos Vetados	Vetos Rejeitados	Projeto s Vetados	Vetos Rejeitados	Projetos Vetados	Vetos Rejeitados
14 <sup>a</sup> Legislatura	Total	12	7	9	5	348	220	21	11
	Parcial	18	10	11	6	30	16	4	1
15 <sup>a</sup> Legislatura	Total	0	0	0	0	152	3	5	0
	Parcial	5	0	7	0	13	1	1	0
16 <sup>a</sup> Legislatura	Total	0	0	2	0	242	3	5	0
	Parcial	3	0	4	0	32	0	3	0
17 <sup>a</sup> Legislatura	Total	0	0	1	0	164	5	2	0
	Parcial	2	0	2	0	24	0	2	0

Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

A força do Legislativo expressa na sua capacidade de derrubar vetos foi muito pequena na 15<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup> e 17<sup>a</sup> Legislaturas. Na 14<sup>a</sup> Legislatura, os resultados das mensagens de vetos indicam que o Legislativo fez frente ao Executivo com elevadas chances de fazer prevalecer suas preferências. Além disso, a maior quantidade de projetos vetados nessa legislatura reforça o argumento de falta de articulação do Executivo com os parlamentares (Pereira, 2004), já que um Executivo com apoio em plenário possui maiores chances de sustentar seus projetos.

O veto total foi uma barreira ao sucesso dos projetos do Legislativo, representando na 15ª Legislatura 26% dos PL e 33% dos PLC não aprovados, na 14ª e na 17ª Legislaturas esses percentuais giraram em torno de 20% e na 16ª Legislatura, em torno de 25%. Todavia, outra parte dos projetos de iniciativa dos deputados encontrou dificuldade dentro da própria Ales não chegando a ser enviada para sanção do Governador. Vale lembrar que as PEC não passam pela sanção do Governador do Estado, sendo promulgadas pela Mesa Diretora da Ales. Mesmo assim, nesse tipo de legislação as taxas de sucesso do Legislativo foram, em geral, mais baixas.

Outro aspecto fundamental ao analisar a participação dos parlamentares na produção legislativa é a qualidade das proposições apresentadas e aprovadas, em especial, dos PL, tipo de legislação que possibilita abordar um amplo leque de conteúdo de forma mais geral e abstrata.

A partir dos assuntos dos projetos apresentados no processo legislativo, pode-se classificá-las em cinco categorias: *Simbólicos*, são de baixa complexidade e pouca relevância normativa, com quase nenhum efeito prático e finalidade honorífica, seja concedendo título de cidadão espírito-santense, denominando próprios públicos ou instituindo dia ou semana de alguma coisa. *Paroquiais*, aqueles com baixo efeito distributivo, encontram-se nesta categoria projetos: patrimonial (utilização ou alienação de imóveis); que declaram de utilidade pública entidades; que transforma em patrimônio (histórico, imaterial, cultural, etc.) estadual; que institui selos ou certificados; entre outros com impacto territorial restrito. *Administrativos, Orçamentários e Financeiros*, que dispõem sobre a estrutura administrativa do estado, incluindo normas referentes aos servidores públicos, promovendo a transparência da gestão pública, além de projetos com caráter orçamentário ou financeiro. *Políticas Públicas*, voltados para a regulamentação de setores dentro do estado (saúde, educação, agricultura, etc.), promoção dos direitos de parcelas da população (idoso, mulheres, professores, estudantes, etc.), além do direito do consumidor; Vale ressaltar que os parlamentares estaduais sofrem constrangimentos institucionais, já que a normatização das políticas ocorre, em grande parte, em âmbito federal. Daí os assuntos das políticas públicas serem pouco amplos e, predominantemente, de projetos de leis de interesse seccional e

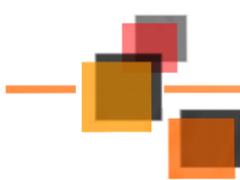
microssesional. *Outros tipos de projetos*, aqueles que não se incluem nas categorias descritas anteriormente.

Os assuntos orçamentários e da administração direta foram predominantes em proposições de leis ordinárias de origem do Executivo em todas as legislaturas (Tabela 3). Os projetos de políticas públicas e os paroquiais variaram entre a segunda e a terceira posição conforme a legislatura. A distribuição de competências determinadas constitucionalmente, principalmente, o poder de iniciativa exclusiva de leis do Executivo em assuntos orçamentários e da administração direta deve ser considerado para compreender a dinâmica do processo legislativo em âmbito estadual, principalmente, a agenda do Executivo. Porém, a variação de percentual de conteúdo dos projetos de lei apresentados em cada legislatura, tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, mostra que há uma possibilidade de manobra dos atores políticos.

A pauta do Legislativo foi dominada pelos projetos de políticas públicas, sendo considerável também o alto percentual de projetos simbólicos e paroquiais, que são de baixa complexidade e pouca relevância normativa. A parcela de projetos paroquiais na produção legislativa dos parlamentares, mesmo quando próxima dos índices apresentados pelo Executivo, diferiu consideravelmente destes, já que a sua maioria foi de declaração de utilidade pública de entidades, enquanto aqueles propostos pelo Executivo foram de caráter patrimonial (alienação de imóveis).

**Tabela 3.** Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem, segundo legislatura (%)

		POL_PÚBLICA	ADM_FIN_ORÇ	SIMBÓLICO	PAROQUIAL	OUTROS
<b>14ª legislatura</b>	Executivo	2,8	95,3	0,5	1,3	0,1
	Legislativo	30,8	29,4	20,0	17,9	1,9
<b>15ª legislatura</b>	Executivo	8,8	75,7	3,3	10,9	1,3
	Legislativo	30,1	12,9	41,6	12,9	2,4
<b>16ª legislatura</b>	Executivo	17,6	69,8	1,6	10,2	0,8
	Legislativo	43,3	8,6	30,1	14,1	3,9
<b>17ª legislatura</b>	Executivo	7,8	74,2	3,4	11,9	2,7



Legislativo	54,7	14,8	12,9	14,9	2,7
-------------	------	------	------	------	-----

Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

De certo que os projetos de conteúdo administrativo, financeiro e orçamentário, bem como os de política pública representam grau de complexidade maior se comparado aos simbólicos e paroquiais. Por outro lado, uma análise qualitativa das proposições mostrou que o percentual de projetos de lei por conteúdo, por si só não é indicador de solidez institucional. Uma avaliação criteriosa dos projetos de política pública de origem do Legislativo, por exemplo, mostrou que a maioria referia-se à concessão de pequenos benefícios a parcelas da população e não a medidas de amplo alcance e complexidade. Do mesmo modo, uma investigação sobre o intrigante percentual de cerca de 30% de projetos de conteúdo administrativo, financeiro e orçamentários apresentados na 14ª Legislatura permitiu identificar uma quantidade significativa de projetos destinados a conceder benefícios a funcionários públicos, em especial policiais, e incentivos fiscais a setores econômicos, ou seja, apesar de terem impacto na administração direta foram projetos setoriais, visando ações com ganhos políticos.

A despeito das propostas oriundas do Legislativo, notou-se uma incapacidade dos próprios parlamentares de produzirem projetos consistentes e de os defenderem frente aos pares. É digno de nota projetos cujos conteúdos já estavam explícitos em leis anteriores, projetos apensados em decorrência de versar sobre mesmo conteúdo e, sobretudo, projetos que receberam parecer de inconstitucionalidade<sup>3</sup>.

Quanto ao sucesso das proposições por conteúdo (Tabela 4), pode-se afirmar que o Executivo teve altos índices de sucesso e uma variação relativamente pequena na mesma legislatura. Quanto ao Legislativo, as discrepâncias foram mais evidentes. Em todas as legislaturas os projetos simbólicos tiveram altas taxas de sucesso, seguidos pelos paroquiais. Já os projetos de política pública e os administrativos, financeiros e orçamentários apresentaram baixíssimas taxas de sucesso. Tamanho foi a expressividade dos projetos simbólicos à legislação oriunda do Legislativo que se fossem desconsiderados – devido sua inexpressividade normativa - as taxas de

3A quantidade de projetos do Legislativo que receberam parecer pela inconstitucionalidade foi de 262 na 16ª Legislatura e 230, na 17ª Legislatura, o que corresponde a 30,3% e 33,9% das proposições não aprovadas pelo Legislativo. Estes dados não foram levantados na 14ª e 15ª Legislaturas.

sucesso do Executivo manter-se-iam inalteradas, enquanto as do Legislativo sofreriam as seguintes quedas: de 59,3% para 51,5%, na 14ª Legislatura; de 56,0% para 30,0%, na 15ª; de 47,6% para 29,7%, na 16ª e; 32,5% para 26,6%, na 17ª.

A 14ª Legislatura apresentou dados discrepantes com as demais tanto em relação aos conteúdos das proposições quanto às taxas de sucesso. No período, o Executivo praticamente só apresentou projetos administrativos, financeiros e orçamentários, em sua esmagadora maioria solicitando abertura de crédito suplementar, mas a taxa de sucesso dessas proposições foi a menor comparada aos demais períodos. Já o Legislativo apresentou grande quantidade de projetos de conteúdo administrativo, financeiro e orçamentário, com altas taxas de sucesso tanto nesse conteúdo quanto em políticas públicas. Estudos sobre esse período (PEREIRA 2004; SILVA 2010) apontam que nessa Legislatura houve um fortalecimento de lideranças internas ao Legislativo, mas não um fortalecimento institucional do Legislativo devido um contexto de corrupção e ingerências políticas tanto em âmbito Legislativo quanto Executivo.

**Tabela 4.** Taxa de sucesso em PL, por conteúdo e origem, segundo legislatura (%)

		POL_PÚBLICA	ADM_FIN_ORÇ	SIMBÓLICO	PAROQUIAL	OUTROS
<b>14ª legislatura</b>	Executivo	59,1	89,9	100,0	90,0	100,0
	Legislativo	46,0	53,4	90,2	59,6	35,5
<b>15ª legislatura</b>	Executivo	90,5	95,6	87,5	88,5	66,7
	Legislativo	17,2	15,9	92,5	76,9	15,6
<b>16ª legislatura</b>	Executivo	100,0	98,8	75,0	100,0	100,0
	Legislativo	17,1	16,4	89,3	82,2	9,9
<b>17ª legislatura</b>	Executivo	91,3	92,2	100,0	91,4	50,0
	Legislativo	13,1	29,9	68,0	67,3	8,3

Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

Quanto ao conteúdo, pelas restrições constitucionais, as Leis Complementares são praticamente limitadas aos assuntos administrativos, financeiros e orçamentários que, por sua vez, em grande parte, estão no rol de assuntos de iniciativa exclusiva do Executivo. Destarte, essas restrições não limitam a abordagem em torno da baixa participação dos parlamentares em iniciativa de leis complementares. Considerando que a elaboração de tais leis exige um maior grau

de complexidade, a hipótese é que a deficiência informacional na estrutura legislativa pode ser um obstáculo a mais à participação dos legisladores nesse tipo de legislação.

Dentre as PEC, aqueles de conteúdo administrativos foram destaque, sobretudo, relativos à organização dos poderes como, por exemplo, critérios de eleição da Mesa Diretora, competências das comissões legislativas, quadro funcional, prestação de contas do Executivo e competências do Tribunal de Contas. Menos constantes foram os projetos sobre temas sociais<sup>4</sup>, como segurança pública, saúde, educação e mobilidade urbana. A análise qualitativa das PEC apresentadas indica que, embora houvesse uma propensão dos parlamentares à promoção de mudanças constitucionais, os impactos dessas mudanças foram em grande parte endógenos à estrutura dos poderes, com alterações pouco perceptíveis à sociedade.

Com o intuito de verificar a capacidade de interferência dos parlamentares na produção legislativa de origem do Executivo, fez-se necessário abordar o regime de tramitação dos projetos do Executivo e as emendas recebidas. Isso porque o pedido de urgência põe obstáculos a uma atuação mais pró ativa do Legislativo, uma vez que diminui o tempo de discussão sobre o projeto. Em compensação, as emendas aos projetos de origem do Executivo são instrumento para superar as limitações impostas pelo arranjo institucional.

A solicitação de urgência está entre os poderes pró-ativos do Executivo que implicam dominância na produção legislativa (Santos 2003; Pereira 2001). As proposições em tramitação submetidas ao regime de urgência têm dispensadas (com poucas exceções) as exigências regimentais e, com isso, o processo de discussão em torno delas é menor. O Executivo utilizou em larga escala esse mecanismo visando agilizar a tramitação dos projetos de sua autoria (Tabela 5). A baixa porcentagem de projeto em regime de urgência na 14<sup>a</sup> Legislatura deve ser visto com ressalva, já que no primeiro biênio da Legislatura os projetos do Executivo tramitaram pelo plenário sem passar pelas comissões, tornando o pedido de urgência desnecessário para aumentar o ritmo de tramitação. Ao invés de refletir

---

<sup>4</sup> Os projetos de emendas à constituição não foram classificadas como políticas públicas porque a análise das ementas não permite diferenciar entre aqueles com impactos diretos na sociedade, aqueles que abordam temas sociais, mas se referem a ações administrativas visando promover direitos e aqueles que propõem apenas mudança de nomenclatura. Também por esse motivo optou-se por não fazer uma análise quantitativa dos dados.

um processo de deliberação mais amplo, esses dados foram resultados de um sistema comissional praticamente inativo no período.

**Tabela 5.** Regime de Tramitação de Projetos de origem do Executivo, por tipo de legislação, segundo Legislatura

	14ª legislatura		15ª legislatura		16ª legislatura		17ª legislatura	
	PL	PLC	PL	PLC	PL	PLC	PL	PLC
<b>Apresentados</b>	780	122	239	106	245	186	295	213
<b>Regime de urgência</b>	292	34	198	99	230	184	252	197
<b>%</b>	<b>37,4%</b>	<b>27,9%</b>	<b>82,8%</b>	<b>93,4%</b>	<b>93,9%</b>	<b>98,9%</b>	<b>85,4%</b>	<b>92,5%</b>

**Fonte:** Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

Embora raro em estudos sobre o processo decisório, o poder de interferência dos parlamentares na produção legislativa de origem do Executivo por meio de emendas é um instrumento com significativo impacto político (Araújo, 2009). Usadas para propor alterações que não exigem a reformulação do projeto de lei, as emendas são um meio conveniente à ampliação à participação dos parlamentares na produção legislativa ainda que de forma indireta.

As poucas PEC de origem do Executivo não receberam emendas em nenhuma legislatura. Tanto na 14ª quanto na 15ª Legislaturas foi bastante significativo o percentual de PLC de origem do Executivo que recebeu emendas dos parlamentares (Tabela 6), constituindo-se um contraponto à baixa produção do Legislativo nesse tipo de norma. Já na 17ª Legislatura e na 16ª Legislatura, os parlamentares utilizaram menos esse instrumento de intervenção na produção legislativa de origem do Executivo. Além disso, na 16ª Legislatura a quantidade de emendas em PL de conteúdo de políticas públicas de origem do Executivo se aproximou das emendas em conteúdo administrativo, financeiro e orçamentário. Nas demais legislaturas, a esmagadora maioria das emendas em PLs ocorreu em matérias de conteúdo administrativo, financeiro e orçamentário, indicando que os parlamentares utilizaram as emendas para interferir em matérias de iniciativa exclusiva de lei do Executivo.

**Tabela 6.** Emenda em projetos de origem do Executivo, por tipo de legislação, segundo Legislatura

	14ª legislatura		15ª legislatura		16ª legislatura		17ª legislatura	
	PL	PLC	PL	PLC	PL	PLC	PL	PLC

<b>Apresentados</b>	780	122	239	106	245	186	295	213
<b>Com Emendas</b>	125	46	43	45	32	21	45	43
<b>%</b>	<b>16,0%</b>	<b>37,7%</b>	<b>18,0%</b>	<b>42,5%</b>	<b>13,1%</b>	<b>11,3%</b>	<b>15,3%</b>	<b>20,2%</b>

Fonte: Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

O tipo de legislação produzida, as taxas de sucesso e a qualidade normativa das proposições apresentadas e aprovadas no período evidenciam a centralidade do Executivo no processo decisório, mas também apontam um Legislativo institucionalmente debilitado, com pouca capacidade de produzir políticas relevantes. Adiante, os principais instrumentos de ação coletiva de uma arena legislativa, os partidos e as comissões, foram tomados como base para investigar a complexidade organizacional da Ales. Além disso, aspectos da organização legislativa como assessoria técnica altamente qualificada e mecanismos institucionais de interação com a sociedade também foram considerados por proporcionar fortalecimento do poder legislativo e influir sobre a participação dos parlamentares da na produção legislativa.

#### **4. O papel do contexto institucional na produção de incentivos e formação das estratégias e preferências dos atores**

No Espírito Santo, desde a restauração das eleições diretas estaduais ocorreu uma fragmentação partidária gradativa, tanto no âmbito das eleições majoritárias quanto proporcionais. Durante a década de 1980, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) dominou o sistema partidário no estado, elegendo os governadores nas eleições de 1982 e 1986 e exercendo amplo domínio na Assembleia Legislativa. A partir da eleição de 1990, a dinâmica partidária no âmbito das eleições proporcionais marcou o desaparecimento de um partido dominante. O número efetivo de partidos saltou de 1,94, em 1982, para 7,43, em 1990.

Considerando a composição da Ales durante o período estudado, o número efetivo de partidos foi ainda mais alto. Em 1998, o PFL (Partido da Frente Liberal) conquistou seis cadeiras (20%), índice de representação que nenhum partido conseguiu repetir nos pleitos seguintes. O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), PMDB, PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PPS (Partido Popular Socialista) conquistaram cada um 13,3% do total das cadeiras. O PSB (Partido Socialista Brasileiro) ficou com 10%, o PDT (Partido Democrático Trabalhista) com

6,7%, e o PT (Partido dos Trabalhadores), o PPB (Partido Progressivo Brasileiro) e o PMN (Partido da Mobilização Nacional) com 1 cadeira cada (3,3%). O Número Efetivo de Partidos em 1998 foi de 7,99.

Em 2002, ápice da fragmentação com o NEP (Número Efetivo de Partidos) de 11,15, o PFL, o PPB e o PT foram os partidos que mais conquistaram vagas no legislativo estadual, 13,3% cada, seguidos do PTB, com 10% vagas conquistadas, PSDB, PPS, PSB, PDT e PL que conquistaram 6,7% das cadeiras. E, por último, com uma cadeira cada, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional), PGT (Partido Geral dos Trabalhadores), PMN, PSC (Partido Social Cristão) e o PMDB. Em 2006, a Assembleia continuou apresentando alto índice de fragmentação, ratificado pelo NEP de 11,01. A composição da Assembleia ficou assim definida: PTB, PDT e PSB com 13,3% da representação cada um; PMDB, PFL com 10% cada; PL (Partido Liberal), PT e PAN (Partido Aliança Nacional) com 6,7% cada, seguido do PSDB, PSC, PT do B (Partido Trabalhista do Brasil), PMN, PP (Partido Progressista) e PRP (Partido Republicano Progressista), cada um com 3,3%.

Em 2010, confirmou-se a tendência de queda quanto à fragmentação partidária verificada na eleição anterior, com o NEP voltando a ficar abaixo dos dois dígitos (9,27). Depois de duas legislaturas um partido voltou a fazer maioria na casa, ocupando mais de quatro cadeiras. O DEM (Democratas) formou a maior bancada com 16,7%, seguido do PMDB, PR (Partido da República) e PT com 13,3% de cadeiras no legislativo estadual, o PDT ficou com 10% da representação, o PRP, PSB e PV (Partido Verde) ficaram com 6,7% cada, enquanto o PTB, PP, PPS, PT do B e PTB ficaram com 3,3%.

Apesar de o regimento interno da Ales prever mecanismos que favorecem os partidos como agente de coordenação do funcionamento parlamentar tais como, colégio de líderes, formação de bloco parlamentar<sup>5</sup> e atribuições das lideranças partidárias, a conveniência desses mecanismos diminui à medida que a fragmentação partidária aumenta. As legislaturas analisadas possuíram em média 13 partidos com representação na Casa. Na Ales, cada partido tem direito a escolher

---

5 Para ganhar maior expressão numérica, dois ou mais partidos, com no mínimo 10% de representação na Casa, por deliberação das respectivas bancadas, podem formar um bloco parlamentar e constituir uma única liderança. Contudo, as lideranças dos partidos que se coligarem perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais. No período estudado não se registrou formação de bloco parlamentar na Ales.

uma liderança, que entre outras atribuições compõe o Colégio de Líderes e indica os membros das comissões. Na prática, várias lideranças nem possuíam bancadas, tantas outras, uma bancada com um ou dois membros. Deve-se considerar ainda que com apenas 30 parlamentares a Ales é uma arena parlamentar pequena, cujos acordos informais são viáveis sem a necessidade de mecanismos institucionais. Dado o tamanho do plenário e a quantidade de lideranças, decisões em plenário podem ter sido menos constrangedoras e improdutivas que em reuniões entre lideranças partidárias com escasso volume de voto. Daí o peso do Colégio de Líderes ser pouco perceptível acerca do andamento dos trabalhos.

A essência do poder dos partidos na arena legislativa está na capacidade de transformar sua representação numérica em força partidária ao superar problemas de ação coletiva (Araújo, 2009). Logo, com bancadas reduzidas, os partidos sucumbem como agentes coletivos capazes de formular estratégias e viabilizar negociações e, conseqüentemente, as lideranças partidárias perdem seu poder de agenda e importância no jogo político. Na Ales, os partidos tornaram-se incapazes de constranger as escolhas de seus membros e o processo decisório passou a ser movido pelos interesses individuais dos parlamentares.

Nesse cenário, o papel das agremiações partidárias no processo legislativo ficou comprometido mesmo com a regra da proporcionalidade que confere peso às legendas nas instâncias decisórias. Segundo esta norma regimental, a composição das comissões deve respeitar o princípio da representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam da Casa. Entretanto, no período analisado, as lideranças partidárias não foram atores centrais na distribuição de cargos na Assembleia, mas sim o Executivo e alguns parlamentares com alta capacidade de articulação individual.

Na arena parlamentar, o sistema de comissões é essencial para compreender a forma de organização legislativa. A divisão dos trabalhos em comissões surgiu de uma necessidade de proporcionar dinamismo aos trabalhos legislativos em arenas parlamentares cada vez maiores, inseridas em sociedade com múltiplos problemas complexos, além de contribuírem significativamente para a superação de problemas decorrentes da ação coletiva. O sistema comissional tem reflexos no grau de institucionalização do parlamento (Rocha; Barbosa, 2008).

A análise a seguir teve como referência as variáveis propostas por Santos (2000), sendo elas estruturais (número de comissões, quantidade de membros em cada uma e participação dos parlamentares simultaneamente em mais de uma comissão); poder das comissões e; procedimentais (como são escolhidos os membros e incentivos a permanência deles nas comissões).

Na Ales, a quantidade de comissões permanentes cresceu vertiginosamente nas últimas três décadas. Em 1983, havia três comissões permanentes. Nos anos 90, o número de comissões passaria para sete (Pereira, 2004). Em 2003, no início da 15<sup>a</sup> Legislatura, havia oito comissões. Nos anos seguintes, houve a criação de praticamente uma comissão por ano de modo que no início da legislatura seguinte havia 11 comissões e em 2013, durante a 17<sup>a</sup> legislatura, 15 comissões.

A princípio, a criação de órgãos especializados representa ampliação de temas na agenda legislativa, mas não foi o que ocorreu no caso da Ales. Embora a criação de algumas comissões contemplasse novos temas, notou-se um processo de compartimentação de competência e descentralização de poder das comissões. Assim, o tema da assistência social antes discutido dentro da Comissão de saúde, saneamento e assistência social (CSSAS) ganhou uma comissão específica. Da mesma forma, a Comissão de Agricultura e Defesa do Consumidor foi desmembrada. Dado o tamanho da Casa, essas mudanças ocasionaram um desequilíbrio entre o número total de parlamentares da Casa e o número de comissões em funcionamento.

Ao longo desse processo, a Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação (CCJ) e a Constituição de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada De Contas (CF) continuaram como o monopólio de assuntos centrais à administração, tornando-se o foco das disputas dentro da Ales.

Pelas regras regimentais, o deputado, salvo se membro da mesa, tem o direito de integrar no mínimo uma e no máximo três comissão como titular e, cada comissão deve possuir entre um décimo (três deputados) e três décimos (nove deputados) do total dos membros da Casa. O mandato dos membros das comissões permanentes coincide com a dos membros da Mesa, ou seja, dois anos. Contudo, modificações numéricas nas bancadas dos partidos ou blocos parlamentares implicam modificações da proporcionalidade partidária na composição das comissões em

sessão legislativa subsequente. Na prática, significa que a composição das comissões pode mudar todo ano.

A análise da composição das comissões entre a 15<sup>a</sup> e 17<sup>a</sup> Legislatura mostrou que a quantidade de membros na comissão nunca atingiu o máximo<sup>6</sup>. A CCJ e a CF foram compostas por sete membros durante todos os mandatos, indicando maior interesse dos parlamentares nessas comissões. Por outro lado, a Comissão de Ciência e Tecnologia foi composta por três integrantes apenas. As demais variaram entre quatro e cinco membros. O número reduzido de parlamentares nas comissões contribui ao esvaziamento do debate e solapa o princípio da heterogeneidade, além de, somado à quantidade excessiva de comissões, sobrecarregar os legisladores e se tornar obstáculo à especialização.

Como reflexo da ausência de regras que incentivam a permanência em uma mesma comissão, verificou-se rotatividade dos parlamentares entre as comissões, inclusive de membros da mesa diretora (mas não o presidente)<sup>7</sup>. A tendência de permanência na comissão, considerando apenas a composição dentro da mesma legislatura, é mais acentuada quando o membro exerce o cargo de presidente e/ou de vice-presidente. Foi o que ocorreu na CCJ e na CF, sendo que os presidentes não só permaneceram na comissão como se mantiveram no cargo durante cada legislatura. Embora a permanência dos parlamentares na mesma comissão seja um indicador de sua especialização, há de se reconhecer que a permanência de um mesmo parlamentar na presidência de comissões fundamentais para a dinâmica legislativa como a CCJ e a CF durante os quatros anos da legislatura faz parte de um processo de concentração de poder nas mãos de algumas lideranças.

A quantidade de comissões confrontada ao tamanho da Ales tornou inevitável a participação simultânea de um parlamentar em várias comissões. Participar de várias comissões simultaneamente limitou o tempo e a capacidade dos parlamentares de se aprofundarem em matérias. A não permanência dos parlamentares nas comissões também se constituiu empecilho à especialização. Em

---

6A análise considerou a duração do mandato dos membros da Mesa (biênio), sendo analisadas duas composições por legislatura. Não foi possível fazer a análise da 14<sup>a</sup> Legislatura, pois os Diários Legislativos, onde constam os integrantes das comissões e da Mesa Diretora, não estão disponíveis para consulta on-line.

7 Segundo o Art 16, § 3º, do RIALES, "Os membros da Mesa não poderão ser líderes partidários nem fazer parte de nenhuma comissão, exceto das [Comissões Temporárias] de Representação."

outras palavras, no Espírito Santo foram poucas as oportunidades à especialização dos parlamentares e ao proveito das comissões como espaço de compartilhamento entre eles de informações para subsidiar a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas coerentes.

Na Ales, as comissões tem poder de iniciativa de projetos e de submeter ao plenário requerimento de urgência em matéria de sua competência<sup>8</sup>. Assim como no Congresso Nacional, as comissões também têm prerrogativa de apreciar um projeto conclusivamente, podendo o plenário barrá-lo por recurso de, no caso da Ales, um quinto dos deputados. Não obstante, esses poderes pouco se manifestaram na produção legislativa. O poder terminativo das comissões é limitado constitucionalmente, sendo possível apenas em matérias de baixa complexidade, de caráter paroquial ou simbólico, nos seguintes casos: à CCJ, em votação de matérias que versam sobre denominação de bens públicos, logradouros e vias; à Comissão de Proteção ao Meio Ambiente em denominação de parques, reservas e áreas de proteção ambiental; à CSSAS em declaração de utilidade pública; à Comissão de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos em concessão de título de cidadão; e as demais comissões em inclusão no calendário oficial de eventos de uma data especial para homenagem.

Quanto ao poder de iniciar legislação, raramente as comissões constaram como autor de proposições. Em termos comparativos, a Mesa Diretora exerceu um papel mais expressivo como autor coletivo (Tabela 7).

**Tabela 7.** Iniciativa de atores coletivos na arena parlamentar, por tipo de legislação, segundo Legislatura

	Mesa Diretora			Comissões		
	PL	PLC	PEC	PL	PLC	PEC
14 <sup>a</sup> legislatura	91	8	5	1	0	0
15 <sup>a</sup> legislatura	20	3	3	0	0	0
16 <sup>a</sup> legislatura	34	4	2	3	0	0
17 <sup>a</sup> legislatura	33	5	2	1	0	0

**Fonte:** Banco de Dados da autora, a partir do Arquivo Geral da Ales, 2014.

<sup>8</sup>Não foram coletados dados quanto ao requerimento de urgência feito por comissões.

Quanto à variável procedimental de escolha dos membros das comissões, a análise do sistema partidário indicou que, apesar das prerrogativas regimentais das lideranças partidárias, outros atores devem ser considerados nesse processo de distribuição de cargos. É possível afirmar ainda que, considerando a dinâmica legislativa brasileira em nível subnacional, as prerrogativas da Mesa Diretora elevam essa instância a centro de disputa de poder, sendo necessário, portanto, incluí-la nessa análise. Segundo Pereira (2004), na Ales a Mesa Diretora exerce um papel central na dinâmica legislativa, sendo em torno do cargo de presidente da Mesa e das duas comissões mais atuantes (CCJ e CF) que o confronto político realmente ocorre. Diante dessas constatações, segue uma análise qualitativa sucinta das escolhas das lideranças internas à Ales nas legislaturas estudadas.

No período que compreende a 14<sup>a</sup> Legislatura, Pereira (2004) apontou que os grupos de apoio ao governo se rearranjavam constantemente e a organização do processo legislativo, através da mediação das bancadas partidárias, foi inviabilizada. Com a perda de agenciamento dos partidos e do Executivo, houve delegação de autoridade às lideranças internas (mas não partidárias) da Assembleia que, por sua vez, organizaram uma bancada independente e passaram a negociar em bloco com o governo. Houve, no período, uma crescente concentração de poder na Assembleia, tornando os presidentes da Casa e das principais comissões (CCJ e CF) as lideranças internas que controlavam a agenda legislativa. Essas lideranças passaram a monopolizar os cargos fundamentais para o andamento do processo legislativo, pressionando os governadores a negociarem apoio “no varejo”, ou seja, fora da lógica partidária e atendendo a seus anseios pessoais<sup>9</sup> (Silva 2010; Pereira 2004).

Na 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> Legislatura, o chefe do Executivo voltou a desempenhar o papel principal na escolha dos membros da Mesa e das presidências das principais Comissões da Ales em detrimento das lideranças internas. Em 2003, o governador Paulo Hartung conseguiu, não sem dificuldades, que todos os deputados votassem ao seu lado na eleição da Mesa Diretora no primeiro biênio do governo. Ademais, com a jogada impôs um desgaste enorme as antigas lideranças internas à

---

9 As principais lideranças internas da Ales no período foram envolvidas em acusações em participação em crime organizado. Também incutiam sobre o ex-governador José Ignácio acusações criminais abertas pelo Ministério Público. Para Pereira (2004), as atividades criminosas ou de corrupção, mesmo se constituindo em recursos de poder externos ao jogo político, tendem a diminuir custos de ação coletiva.

Assembleia. No segundo biênio da 15ª Legislatura, em 2005, novamente a eleição à Mesa Diretora sofreu interferência direta do Governo em prol do ex-líder do Governo na Ales. Durante o seu segundo mandato, Hartung ganhou as duas eleições da Mesa, cujas disputas ocorreram com chapas únicas. As presidências das Comissões de Constituição e Justiça e a de Finanças sempre estiveram sob o comando de aliados do Governo.

Na 17ª Legislatura, ambas as eleições da mesa diretora foram precedidas por articulações com participação do Executivo, resultando em disputas com chapas únicas e vitórias de candidatos apoiados pelo governador. Após um período marcado pelo predomínio absoluto do Executivo, nessa legislatura notou-se um retorno mesmo que tímido do processo de fortalecimento de lideranças internas não partidárias que voltaram a monopolizar os principais cargos na Assembleia, inclusive com manobras constitucionais ao retorno da reeleição à presidência da Casa.

A disponibilidade de recursos informacionais fora das comissões também não foi abundante, haja vista a inexistência de um *staff* institucionalizado composto por profissionais com formação técnica em áreas diversificadas capaz de colocar à disposição da totalidade de legisladores informações de qualidade com equidade a um baixo custo. Vale ressaltar que a composição do quadro funcional da Assembleia é historicamente problemática. Aos longos dos últimos 20 anos, os poucos concursos públicos realizados pela instituição sofreram questionamentos judiciais por irregularidades e fraudes. Buscando distanciar-se desse passado, em 2011, a Assembleia contratou uma instituição de grande credibilidade para realizar um concurso público. Porém, este concurso contemplava apenas cargos com atribuições de nível médio de escolaridade, em atividades das áreas administrativas e financeiras da Assembleia. Ainda hoje não há uma preocupação com a formação de uma consultoria parlamentar, com a contratação por concurso público de consultores legislativos com atribuições em atividades de nível superior e especializado de consultoria e assessoramento técnico às comissões e à mesa diretora.

A organização interna da Casa também não privilegia formas inovadoras de interlocução com a sociedade civil. Os canais de participação popular são limitados constitucionalmente e burocraticamente, com ressalva à realização frequente de

audiências públicas. Pode-se afirmar que não há uma estratégia de aproximação com a sociedade nos moldes daquela verificada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais por Anastasia (2001). O funcionamento de mecanismos institucionais que garantem a efetiva participação popular é uma forma de conferir maior legitimidade às ações legislativas. Na ausência desses mecanismos, o cidadão perde espaço institucional para vocalizar suas preferências o que compromete a formulação de uma agenda legislativa mais diversificada e a aprovação de políticas substanciais e coerentes com o anseio da sociedade.

### **5. Considerações Finais**

Sob a influência da teoria informacional, investigou-se a disponibilidade de recursos informacional aos legisladores à tomada de decisão e sua influência na qualidade das políticas. Os dados apontam que a baixa qualidade normativa apresentada pelo Legislativo capixaba foi compatível com a ausência de mecanismos organizacionais que favorecessem o aperfeiçoamento dos parlamentares no processo decisório.

No período analisado, o Legislativo se caracterizou por alta produção legislativa, mas baixa qualidade normativa. De modo geral, demonstrou preferência por proposições de baixa complexidade como as de conteúdo simbólico e paroquial. Além disso, as taxas de sucesso do Legislativo foram diminuindo de acordo com a complexidade da legislação proposta, tanto do tipo quanto do conteúdo dos projetos. Uma parcela significativa das proposições de origem do Legislativo apresentou problemas de formulação e foi arquivada durante o trâmite legislativo que precede votação em plenário. A análise qualitativa dos projetos apresentados apontou a incapacidade dos próprios parlamentares de produzirem projetos consistentes e de os defenderem frente aos pares.

Predominou na Ales um modelo de organização legislativa no qual carecia capacitação técnica para o desenvolvimento das atividades legislativas e os mecanismos de coordenação das ações coletivas foram insuficientes. Haja vista um sistema partidário fragmentado, com elevado número efetivo de partidos e sem polarização ideológica. Os partidos não foram agentes coletivos capazes de formular estratégias e viabilizar negociações, nem tão pouco as comissões constituíram-se como espaços adequados a produção de informações relevantes ao processo

decisório. O plenário constituiu-se a instância decisória central no processo decisório na Ales, em detrimento das comissões. Soma-se a isso, a concentração de poder em lideranças internas não partidárias em algumas legislaturas, a inexistência de assessoramento técnico-legislativo institucionalizado e de canais efetivos de participação popular nos trabalhos da Casa.

Embora o objetivo principal não fosse distinguir traços institucionais das três perspectivas analíticas, distributivista, informacional e partidária, é possível afirmar que a Ales conviveu com característica dos três modelos organizacionais e que, em várias situações, houve um descompasso entre os incentivos produzidos pelas regras institucionais e a organização e o funcionamento de fato do Legislativo. Na perspectiva partidária, as regras institucionais incentivaram as agremiações partidárias como mediadores da dinâmica legislativa. Internamente, no entanto, a fragmentação partidária desmobilizou as lideranças partidárias como responsáveis pela elaboração da agenda legislativa. Da mesma forma, constataram-se regras institucionais que favorecem a atuação proativa das comissões no processo decisório, tais como os poderes de iniciativa legislativa, de emenda e de apreciar conclusivamente matérias, mas também variáveis estruturais e procedimentais que se constituíram barreiras à adequada atuação das comissões no processo legislativo. Na prática, a dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Espírito Santo está distante dos preceitos informacionais com reflexos claros na produção legislativa dos parlamentares. Predomina na Ales a atuação individual do parlamentar, com disposição particularista, forte indicador do modelo distributivista de organização parlamentar.

## Referências

ANASTÁSIA, F. (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In. F. Santos (org). *O poder Legislativo nos estados: divergências e convergências*. Rio de Janeiro. Editora FGV. pp. 23-83.

ARAÚJO, P. M (2009). *O Bicameralismo no Brasil: as Bases Institucionais e Políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

BRASIL. Presidência Da República (2002). *Manual de redação da Presidência da República*. Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2ª edição. rev. e

atual. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/manual/ManualRedPR2aEd.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/ManualRedPR2aEd.PDF). Acesso em: 13.out.2012.

ESPÍRITO SANTO (1989). *Constituição Estadual*. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf). Acesso em: 29.jun.2012.

ESPÍRITO SANTO (2009). *Regimento Interno*. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/reg\\_int\\_compilado.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/reg_int_compilado.pdf). Acesso em: 16.mar.2014.

FIGUEREIDO, A.; LIMONGI, F (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

KREHBIEL, K (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan.

LEMOS, L. B. S. (2001). O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período de 1988 -1994: uma análise distributivista. *Dados*. 44 (3). pp 561-605.

MAIA, C A. (2010). O ganho informacional na Câmara dos Deputados: uma análise sob a perspectiva do Centro de Documentação e Informação (CEDI). *E – Legis*, Brasília, n.4, 1º semestre. pp. 64-86.

PEREIRA, A. R. (2004). *“Por baixo dos panos”: Governadores e Assembleias no Brasil Contemporâneo*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

PEREIRA, A. R. (2001). Sob a óptica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: F. Santos (Org.). *O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro. Editora FGV. pp. 247-287.

Pereira, C., & Mueller, B. (2000). Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (43), jun., pp. 45-67.

RICCI, P. & LEMOS, L. B. (2004). Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19 (55), pp. 107-129.

ROCHA, M. R. & BARBOSA, C. F. (2008). Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 16, número suplementar, Agosto, pp. 93-104.

ROCHA. M. M. (2010). Representação, deliberação e estudos legislativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25 (74), out., pp.121-194.

ROCHA, M. M. (2012). Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais. *Cadernos da Escola do Legislativo*. 13 (21), jan/jun, pp.139-175.

SANTOS, F. & ALMEIDA, A. (2005). Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*. 48 (4), pp. 673-735.

SANTOS, F. (2000). Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: F. Santos & R. Boschi & E. Diniz. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

SILVA, M. Z. (2010). Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: Instituto Jones dos Santos Neves. *Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social*. Vitória, ES. pp. 29-66.