

Padrão da organização parlamentar e produção legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo: uma análise da dinâmica entre os poderes executivo e legislativo na 16^a legislatura (2007-2010)

Parliamentary organization standard and legislative production in the Assembly of the state of Espírito Santo: a dynamic analysis between the executive and legislative branches at the 16th legislature (2007-2010)

*Karina Melo Pessine¹
Luana Puppim Pratti²*

Resumo: Esta pesquisa é um estudo sobre o processo legislativo e a produção de leis na ALES, durante a 16^a Legislatura, a partir da análise da dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 2007 e 2010. Em apertada síntese, foi possível constatar a imposição da agenda de trabalhos pelo Executivo. Os projetos aprovados, de temas importantes e abrangência estadual, foram, em sua maioria, propostos pelo Executivo; a urgência impacta frontalmente os projetos do Executivo, que são aprovados em pequeno espaço de tempo; as comissões não possuem poder mínimo de influência nos projetos de autoria do Executivo; e os partidos, altamente fragmentados, não constituem instância com capacidade de articulação.

¹ Advogada; Professora de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim-FDCI; Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo-UFES; Doutoranda em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro-UENF.

² Cientista Social; Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo-UFES; Doutoranda em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro-UENF.

Palavras-chave: Ales; Estudos legislativos; Processo decisório; Executivo; Legislativo.

Abstract: This research is a study of the legislative process and the production of laws in ALES, during the 16th Legislature, from the dynamic analysis between the executive and legislative powers between 2007 and 2010. Anyway, in brief summary, we determined the imposition of the agenda by the Executive. The bills that were passed, major themes and statewide, have been mostly proposed by the Executive; urgency directly impacts executive bills that are passed in short time; commissions do not have the least power to influence projects authored by Executive; and parties, highly fragmented, are not capable of influencing.

Keywords: ALES; Legislative studies; Decision making; Executive; Legislative.

1. Introdução

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

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

Soma-se a essa característica outros instrumentos utilizados pelo governador na tentativa de impor uma agenda e um trâmite para as matérias mais importantes para o Executivo. Para tanto, os recursos mais utilizados são: a) fazer com que a proposição tenha uma aprovação rápida em regime de urgência; b) fazer com que os projetos de lei do Executivo sejam aprovados sem emendas, sem

alterações em seu conteúdo. Para alcançar os mencionados objetivos, o governador precisa compor uma base parlamentar aliada, preferencialmente majoritária, assegurando-se de que seus aliados ocupem cargos estratégicos no parlamento e buscando controle sobre o número de votos necessários para a vitória em plenário. (Pereira, 2004). Nas palavras de Pereira (2004, p.136), “[...] é a combinação destes dois elementos que permite o advento do assim chamado ‘rolo compressor’- que expressa a existência, no Espírito Santo e em outros estados da federação, de enorme capacidade dos governadores para assegurar, de forma muitas vezes pouco democrática, a aprovação de suas propostas”.

A análise será conduzida da seguinte forma: a primeira seção trata do processo legislativo na ALES, suas características tendo em vista as atribuições Constitucionais e Regimentais, bem como o panorama geral da produção de leis entre 2007 e 2010. A segunda seção abordará a capacidade de iniciativa de lei e a origem da produção legislativa, nela será traçado o perfil da produção legislativa. Na terceira seção, serão abordados os regimes de tramitação e sua consequência no processo legislativo, notadamente na relação entre Executivo e Legislativo durante a 16ª Legislatura.

2. O Processo Legislativo na ALES³

O estudo ora proposto, fruto de uma pesquisa desenvolvida em sede de dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, limita-se a analisar os PLs (Projetos de Lei Ordinária), PLCs (Projetos de Lei Complementar) e PECs (Proposta de Emenda Constitucional) que tramitaram na ALES entre 2007 e 2010. Para tanto, tornam-se necessárias algumas notas preliminares sobre como se dá o processo legislativo na ALES, bem como as atribuições constitucionais e regimentais pertinentes ao tema.

As PECs são utilizadas, como o próprio nome diz, para emendar a Constituição e, sendo a Constituição estadual uma Carta na qual estão estabelecidas as normas organizatórias e os princípios fundamentais do ES, cabe às

³ Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

PECs, como via de consequência, a regulamentação de matérias estruturais para o Estado. No que tange à tramitação das PECs, importa mencionar que elas estão sujeitas a dois turnos de discussão e votação (artigo 150, do RIALES⁴).

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

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

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

Importante mencionar que não será aceito requerimento de urgência já havendo dez projetos incluídos nesse regime (artigo 223 do RIALES), bem como não será admitida a urgência para projetos que concedam benefício ou

⁴Regimento Interno da ALES.

favorecimento a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nem para as proposições em tramitação especial constantes no título VII do RIALES, como o veto e as PECs, por exemplo.

1.1. Panorama Geral da Produção de Leis na ALES

A ALES, assim como outros Legislativos subnacionais tem personalidade própria. Existem peculiaridades em sua organização interna, em seu processo legislativo que merecem o estudo específico aqui proposto. O universo de dados a ser considerado corresponde aos projetos que tramitaram, ou iniciaram tramitação, na ALES, entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2010. O conjunto de proposições abarca projetos de lei ordinária (PLs), de lei complementar (PLCs) e propostas de emenda constitucional (PECs). As análises foram delineadas considerando a identificação da autoria das proposições, se do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário⁵.

Tabela 1. Projetos que tramitaram conforme o tipo e a origem do proponente, entre 2007 e 2010

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

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

⁵ A partir desse momento, utilizarei o termo “proposições do Judiciário” em referência ao conjunto de proposições feitas pelo Poder Judiciário (representado pelo Tribunal de Justiça) e pelos Órgãos de Controle Estaduais (Ministério Público e Tribunal de Contas).

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

Conforme dados disponibilizados no site da ALES, foram propostos, durante a 16ª Legislatura, 2.098 PLs, 230 PLCs e 65 PECs. Desse universo, o Poder Legislativo foi responsável pela proposição de 1.814 PLs e, desses, aprovou integralmente 856; propôs 23 PLCs e aprovou somente 1; propôs 64 PECs e alcançou aprovação em 15 delas. O Executivo, por sua vez, propôs 243 PLs e obteve a aprovação de 234; propôs 186 PLCs e aprovou 176; propôs 1 PEC e conseguiu aprová-la. Já o Judiciário foi responsável pela proposição de 41 PLs, com a aprovação de 38; pela proposição de 21 PLCs e aprovação de 16.

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

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

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

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

Conforme disposição constitucional e regimental (artigo 141 do RIALES), os deputados capixabas podem propor, individualmente ou em conjunto: projeto de resolução, projeto de lei, emenda à Constituição, parecer, requerimento e emendas.

Ressalta-se que, para a iniciativa de uma PEC, os parlamentares devem cumprir um *quorum* mínimo, qual seja, um terço dos membros da ALES. Desta forma, com exceção da iniciativa de PEC, que exige um *quorum* mínimo para a deflagração do processo legislativo, os parlamentares praticamente não encontram restrições regimentais para deflagrar, individualmente, o processo legislativo.

Isso não significa, entretanto, afirmar que os atores coletivos não têm instrumentos nem poder de iniciativa. Ao contrário, quando retomamos a disposição contida no artigo 152 da ALES, é possível verificar que atores coletivos, como a mesa e as comissões, têm as mesmas prerrogativas dos parlamentares considerados individualmente.

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

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

Tabela 2. Proposições do Legislativo, por tipo de autoria, se individual ou coletiva

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

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

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

Uma das explicações para a pouca utilização do instrumento coletivo para a proposição de projetos está no artigo 144, § 2º do RIALES, que confere a apenas

um dos signatários da proposição o exercício das atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas aos autores, regulando-se a precedência, segundo a ordem em que os autores subscreveram a proposta. Portanto, somente um autor poderá figurar como responsável pela proposta em Plenário. Logo, ao parlamentar pode ser mais vantajoso propor o projeto individualmente, desde que ele tenha recursos necessários para “sustentá-lo” durante a tramitação (Araújo, 2009).

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

Tabela 3. Proposições Aprovadas na ALES por Tipo e Origem (2007-2010)

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

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

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

Conforme demonstrado anteriormente, as PECs e as PLCs são utilizadas na proposição de matérias de maior peso. Na ALES, as PLCs são utilizadas, na sua maioria esmagadora, pelo Executivo. Isto, em certa medida, reflete a capacidade do governo para construir maiorias em torno de projetos de maior impacto, tornando-o mais forte que o Legislativo na condução desses mesmos projetos.

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

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

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

O tipo de proposição mais utilizada pelo Legislativo é de PLs. Dos 2.098 PLs propostos na ALES, 1.814 são de autoria do Legislativo. Conforme anunciado anteriormente, os deputados, não encontrando obstáculos para a iniciativa individual de leis, utilizam esse recuso indistintamente, sem preocupação com as chances de aprovação.

Agora, o fato de os legisladores capixabas proporem muitos PLs não significa a aprovação desses projetos. A taxa de aprovação dos PLs do Legislativo não é alta. Dos 1.814 PLs propostos, somente 856 foram aprovados. Desses projetos aprovados, logo adiante veremos que a maioria é de propostas de baixo custo para aprovação: os classificados como honoríficos, as declarações de utilidade pública, entre outros. Todavia, a simples proposta de lei pode funcionar como uma espécie de “prestação de contas” à sua base eleitoral, gerando um retorno eleitoral significativo para o parlamentar. É importante lembrar que, muitas vezes, ao se propor um projeto de lei, o objetivo central não é aprová-lo. O parlamentar pode, mesmo prevendo o insucesso de seu projeto, utilizá-lo para inserir no debate determinada matéria e, assim, captar recursos políticos com a proposição (Araújo, 2009).

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

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

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

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

Tabela 4. Conteúdo das proposições, por origem

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

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

Observa-se que, de acordo com a origem da proposição, o campo temático varia bastante. Há uma espécie de “ordem de preferência”, que varia conforme a proposição: se do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Em termos gerais, o panorama é o seguinte: a) O Legislativo tem preferência pelas proposições sociais e honoríficas; b) Quem mais propõe, em termos percentuais, matéria

administrativa é o Judiciário; c) O Executivo tem preferência por proposições de ordem econômica e administrativa.

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

Cabe destaque às propostas de cunho social realizadas pelo Legislativo. Os deputados capixabas propuseram 1.038 projetos de matéria social do total de 1.116 propostas relativas a essa matéria. Quase que a totalidade dos projetos sociais foram propostos pelo Legislativo. A legislação social gera grandes efeitos para o bem-estar da sociedade. Essa característica faz com que os legisladores tenham grande interesse em propor esse tipo de assunto, uma vez que a aprovação desse tipo de lei gera dividendos eleitorais. Muitas vezes, a simples proposição desse tipo de matéria já repercute de forma incisiva no ganho de recursos para o parlamentar. É, inclusive, uma possibilidade de o legislador direcionar suas políticas a determinado campo de atuação, ou a um setor da sociedade, como, por exemplo, meio ambiente, direitos dos idosos, direitos do consumidor, entre outros. Ao direcionar suas proposições a determinado subtema das proposições sociais, como meio ambiente, por exemplo, o deputado se filia à “defesa de determinada causa”, de um setor da sociedade. E, nesse sentido, a mera proposição pode render frutos eleitorais ao legislador, mesmo quando a aprovação não ocorre.

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

Agora, quando passamos à análise comparativa entre o que foi proposto e o que foi efetivamente aprovado na ALES durante a 16ª Legislatura, o cenário modifica-se bastante. O fato de o Legislativo propor projetos de conteúdo social não significa aprovação de projetos de conteúdo social. A tabela IV nos trouxe a informação de que o Legislativo propôs 1.038 projetos no campo temático social. Todavia, a tabela V, que traz a análise do campo temático somente dos projetos aprovados, nos informa de que, dos 1.038 projetos propostos, somente 397 foram aprovados. Desses, grande parte se refere à declaração de utilidade pública. Ressalta-se que os projetos visando à declaração de utilidade pública foram classificados como projetos de tema social.

Tabela 5. Campo temático da matéria de acordo com a origem da proposição – Somente os projetos aprovados pela Assembleia.

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

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

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

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

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

A abrangência do impacto da legislação é uma das características ligadas ao comportamento parlamentar, devido à sua relação com a origem do apoio eleitoral. A atuação do parlamentar considerando os parâmetros clientelistas está intimamente relacionada com a ideia de conexão eleitoral. A centralidade da dimensão geográfica do voto e seu impacto sobre a natureza da legislação fazem com que leis sejam editadas com o objetivo de beneficiar os distritos eleitorais dos deputados, no claro intuito de alcançar a reeleição (Carvalho, 2003).

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

Tabela 6. Abrangência dos impactos esperados da legislação – todos os projetos que tramitaram.

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

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

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

Tabela 7. Abrangência dos impactos esperados da legislação – somente os projetos aprovadas pela Assembleia.

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

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

A grande maioria dos projetos de abrangência estadual propostos pelo Legislativo estão ligados ao campo temático social, sinalizando uma agenda ao

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

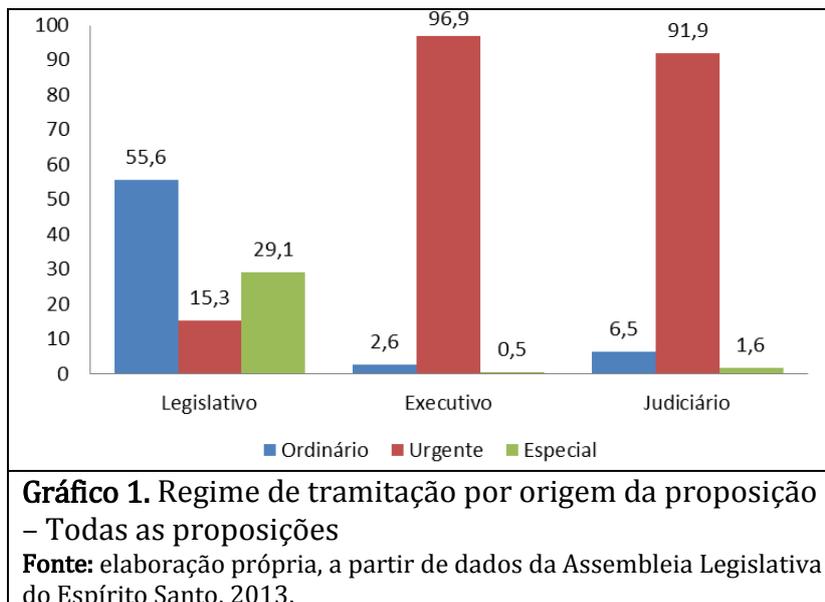
Em conformidade com os estudos anteriores realizados por Domingues (2001) e Pereira (2001; 2004), a presente análise dos dados da ALES nos permite inferir que há uma tendência do Legislativo em propor e efetivamente conseguir aprovar leis paroquialistas com baixos custos de aprovação. Alia-se, assim,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

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

3. O Regime de tramitação e sua consequência no processo legislativo

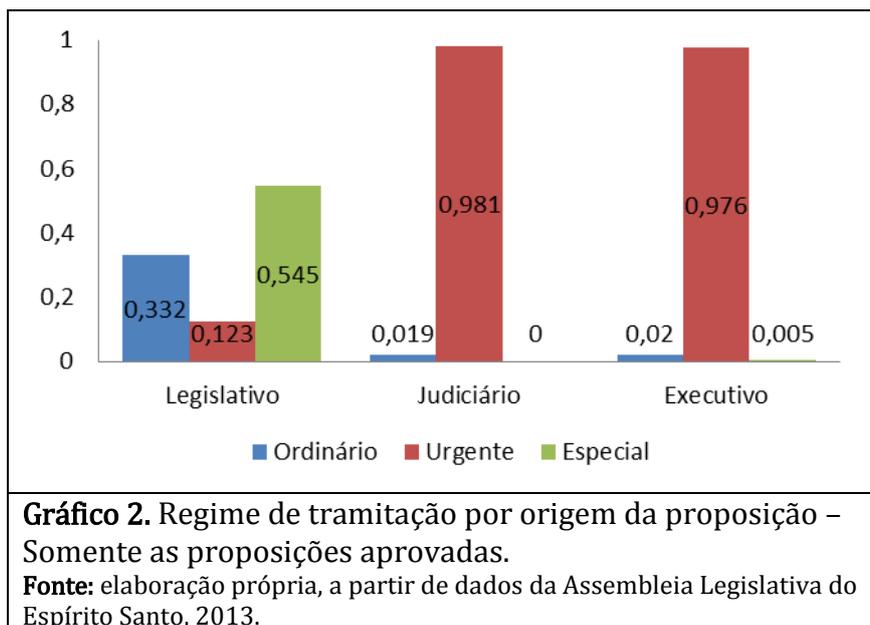
Os estudos legislativos desenvolvidos no Brasil direcionam-se para uma crítica comum ao uso abusivo da tramitação sumária para os projetos do Executivo. A urgência, por sua vez, dispensa algumas exigências regimentais, reduzindo o tempo de tramitação e a deliberação em torno da matéria (artigo 225 do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

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



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

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



Seja dito que, quando analisamos somente as proposições aprovadas, o gráfico II nos informa que o Legislativo aprova 12,3% das proposições em regime de urgência. No gráfico anterior, quando analisamos todas as proposições do Legislativo, verificamos que a taxa de incidência da urgência dos projetos dos parlamentares capixabas é de 15,3%. Portanto, não há uma variação significativa da implantação da urgência quando verificamos os projetos do Legislativo. A urgência, nos projetos dos parlamentares, não é sinônimo de aprovação e, como veremos adiante, também não é sinônimo de diminuição no tempo de tramitação das propostas. Logo, urgência impacta de forma diferenciada na tramitação dos projetos da ALES, e essa variação está intimamente ligada à origem da proposta.

3.1. Ritmo de Tramitação na ALES

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

Tabela 8. Tempo de tramitação, por regime de apreciação - Todas as proposições.

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

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

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

Não há dúvida no fato de que o tempo de tramitação interfere diretamente nas possibilidades de estudo das propostas capazes de torná-las mais representativas e mais eficientes. Na ALES, as propostas do Executivo em regime de urgência tramitam, em média, em 33 dias e as do Judiciário, em 47. Tal tempo é insuficiente para que as proposições tramitem de forma adequada, para que as comissões atuem e façam os aperfeiçoamentos necessários para uma lei de qualidade.

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

Tabela 9. Tempo médio, em dias, corrido antes do pedido de urgência.

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

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

A partir da análise da tabela IX, tem-se que, o Executivo e o Judiciário levam pouco tempo para solicitar a urgência. O Legislativo, por sua vez, leva, em média, 167,1 dias para requerer a urgência para suas matérias. Isso se dá porque o Executivo utiliza regime de urgência para impor sua agenda e reduzir a discussão em torno do projeto. Já o Legislativo, em regra, utiliza a urgência para retirar da comissão e enviar ao plenário para votação algumas matérias que estão tramitando por um longo período. Portanto, a urgência como recurso estratégico impacta de forma bem diferenciada no processo legislativo. O impacto varia e está diretamente relacionado com o autor da proposição.

4. Considerações finais

Empreendeu-se analisar a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo no Estado do Espírito Santo na 16ª Legislatura (2007-2010). No decorrer de toda a análise, verificou-se a sobreposição do Executivo na agenda de trabalhos da ALES. Importante mencionar que, o domínio do Executivo nas Assembleias Estaduais não é um argumento novo. Grosso modo, o argumento genérico é o de que os governadores controlam as Assembleias Legislativas e estas, por sua vez, exercem apenas um papel homologatório. Todavia, existem pesquisas que refutam essa análise, haja vista que a dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo varia de estado para estado, sendo que há espaço para os legisladores legislarem para além de matérias de cunho paroquialista, como homenagens e declarações de utilidade pública (Tomio, 2011). Neste estudo, a ALES não demonstrou força suficiente para assumir uma postura diferenciada dessa premissa no cenário político capixaba.

Cumprе ressaltar que a pesquisa aqui apresentada não é conclusiva. Ao contrário, a ela coube somente o papel de trazer novos dados da ALES sobre uma

ótica diferenciada: a de análise do impacto das regras contidas no RIALES. Enfim, as análises aqui apresentadas abrem espaço para outras pesquisas que poderão lançar luz a posteriores análises do cenário político capixaba.

Referências

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

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

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

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

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

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2009). *Poder de Agenda e Políticas Substantivas*. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*/Magna Inácio, Lucio Rennó, organizadores.- Belo Horizonte: Editora UFMG.

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

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

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

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

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

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

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

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

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. (2008). *Conexão Eleitoral, Processo Legislativo e Estratégias Parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais*. Unicamp. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP.

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