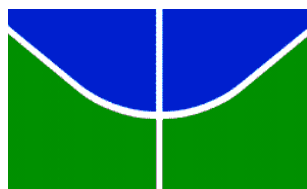


Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Assembleias legislativas brasileiras: uma revisão de literatura
Vitória Mesquita Thimóteo do Carmo

Brasília – DF
Agosto/2021



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Assembleias legislativas brasileiras: uma revisão de literatura

Vitória Mesquita Thimóteo do Carmo

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, sob a orientação da professora Danusa Marques.

Brasília – DF
Agosto/2021

DEDICATÓRIA

Ao meu avô, que foi a primeira pessoa a quem eu contei que pensava em cursar Ciência Política, e parte do meu interesse com certeza partiu de todas suas histórias sobre o assunto. Aos meus pais e meus tios, eu nem poderia começar a explicar a importância. A todos meus amigos ao longo da graduação, que compartilharam alegrias e tristezas, talvez mais do poderíamos imaginar. A minha família, que apesar de resistir a ideia que eu entendo de política, tentam ao máximo pedir minha opinião, mesmo que não escutem. Aos colegas de estágio, em todos eles, pois grande inspiração da minha monografia veio de trabalhar em um ente público e depois privados. Aos meus amigos de Brasília, que tornaram essa cidade meu lar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os guardiões da minha monografia, em especial a Marina e ao Dito, que me ajudaram a finalizar o processo quando eu não conseguia mais. Aos envolvidos no processo, minha orientadora, Danusa Marques, que leu pelo menos três trabalhos diferentes antes de chegar ao formato final, escutou todas as mudanças de tema e sugeriu opções viáveis quando eu imaginava estar perdida. A minha parecerista, Anne Karoline Vieria, que olhou uma versão final e viu tudo que eu poderia ter explorado melhor na minha pesquisa. A equipe do Instituto de Ciência Política da UnB, que durante o caos conseguiu nos acalmar com prazos e sensibilidade. A UnB, que é muito além de uma universidade.

EPÍGRAFE

Eu não posso ensinar nada a ninguém, só posso fazê-los pensar
Sócrates

RESUMO

Este trabalho organizou uma ampla revisão de literatura acerca do poder legislativo em nível subnacional no Brasil. Inicialmente buscamos a história desses corpos políticos, criados em 1824 após o início do Império (1822), durante a Primeira República (1888), Estado Novo (1930), Quarta República (1946), Ditadura Cívico-Militar (1964) e na Redemocratização (1988). Deste período até os tempos atuais as Assembleias passaram por profundas mudanças institucionais, interrupções dos trabalhos, fechamento e alterações de competências. Em 1988, com a Constituição Federal, nasceu uma nova Casa legislativa, com menos poderes e prerrogativas. A partir de estudos comparativos sobre as Assembleias legislativas estaduais traçamos uma fotografia do que se sabe sobre o legislativo subnacional, concluindo que as Assembleias não são um microcosmos da Câmara Federal, e possuem agendas próprias. Em comparação a literatura que trata do âmbito nacional, ainda há muito em que se avançar.

Palavras chave: Legislativo Subnacional, Assembleias Legislativas, Poder local

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	METODOLOGIA	11
2	CAPÍTULO 1 - O QUE SÃO ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS E POR QUE ESTUDÁ-LAS?	13
2.1	HISTÓRIA DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS	17
2.2.	O QUE SE SABE SOBRE AS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS? UMA REVISÃO DA LITERATURA RECENTE	23
2.2.1.	RELAÇÃO EXECUTIVO/LEGISLATIVO: REVISITANDO O ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL	28
2.2.2.	PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NOS ESTADOS	31
2.2.3.	O SISTEMA DE COMISSÕES NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS	37
2.2.4.	CARREIRAS	41
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

O significado original da palavra assembleia remete a reunião de um grupo de pessoas em torno de um assunto comum, e:

No vocabulário político, o termo ocorre tecnicamente com três significados: Assembléia constituinte, para distingui-la da Assembléia legislativa ou Parlamento; regime de Assembléia, para distingui-lo do regime parlamentar em sentido estrito; e Assembléia, para contrapô-la à representação (BOBBIO, 1998: 60).

Embora o vocábulo apareça tanto em regimes que possuam Assembleias de representantes, quanto em democracias diretas, em ambos os casos é na assembleia onde ocorre processos deliberativos e decisórios (BOBBIO, 1995: 60-63)

Modernamente o conceito de assembleia remete ao local de tomada de decisão popular, por meio da reunião de um grupo de pessoas ou de um grupo que representa outras pessoas, eleito ou indicado. As ideias modernas levaram ao desenvolvimento das intuições como o Parlamento Inglês, a Comuna de Paris, entre outros. Em 1640 era criado no território que viria a ser o Brasil a Assembleia de Escabinos, no nordeste ocupado pelo domínio holandês, inspirado justamente nos movimentos que ocorriam na Europa à época.

As Assembleias Legislativas estaduais no Brasil se configuram pela esfera da representação do Poder Legislativo no âmbito dos estados (no Distrito Federal (DF) temos uma Câmara Legislativa que funciona como nível local, de entrada), unicameral, em que os representantes, deputados estaduais e distritais, são eleitos nas eleições gerais por meio do voto proporcional em seus distritos, que correspondem aos estados e ao DF. As Assembleias são, portanto, uma forma de representação garantida à população brasileira em nível estadual.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu a divisão dos Três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal – sendo que ao Judiciário não cabe composição municipal:

DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

.....
 Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

§ 2º A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

§ 3º Compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”
 (BRASIL, 1988)

A Carta Magna não instituiu o Regimento Interno das Assembleias Legislativas, mas expressou prerrogativas mínimas de como o processo legislativo estadual deve se configurar, delegando às Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias autonomia para organização do processo legislativo. Dessa forma, as Assembleias Legislativas possuem diferenças, do ponto de vista legal, e também político-partidárias, tornando complexa a análise de institucionalização dessas Casas.

A literatura sobre direito constitucional, reiterada por decisões posteriores do Supremo Tribunal Federal (STF), mostra que a CF/88 trouxe o “esvaziamento da competência legislativa” das Casas Estaduais. Enquanto os Municípios elevaram-se ao status de ente federativo, e com isso aumentaram sua autonomia, os estados, em especial o seu Legislativo, sofreu limitações no arranjo institucional.

O Executivo estadual, representado pelo Governador, contém prerrogativas legislativas privativas estabelecidas pela CF/88 e Constituições Estaduais, como legislar sobre a Administração Pública e Segurança Pública. Nas competências exclusivas do Executivo estadual, isto é, aquelas em que o Legislativo não pode iniciar

a discussão, ocorre até mesmo a vedação da elaboração desse tipo de matéria, caso do Orçamento dos estados, onde que cabe a submissão às Assembleias para deliberação e emendamento, mas cuja elaboração é do Executivo e não pode ser alterada completamente pelos deputados estaduais (CALIMAN, 2009: 2; TOMIO, RICCI, 2012: 200).

No aspecto da representação, as Assembleias são a segunda representação mais próxima da população no Poder Legislativo. A Câmara de Vereadores de cada município é o espaço de tomada de decisão mais próximo da população, em seguida as Assembleias, e finalmente a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Porém essas instituições carecem de estudos que ampliem o entendimento da Ciência Política acerca do assunto. Para Tomio e Ricci (2012) a literatura de Estudos Legislativos investiga vastamente o Congresso Nacional, porém o mesmo não acontece com o legislativo subnacional. E, mesmo em âmbito nacional, a Câmara dos Deputados é a instituição representativa mais estudada, deixando o Senado Federal em segundo plano. Para os autores, a pesquisa subnacional tem como referência os textos “Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira” (Abrucio, 1998), e “O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência” (Fabiano Santos, 2001). Segundo Paranhos (2014), menos de 15% dos artigos publicados em periódicos científicos tratavam sobre o Legislativo em nível subnacional até 2013.

O Capítulo 1 reúne a revisão teórica acerca do assunto, combinando a noção de legitimidade jurídica das Casas Legislativas com a história de criação e manutenção desse Poder, a partir do surgimento das Assembleias em 1834, havendo em cada período, imperial e republicano, cenários inerentes ao período descrito. No período colonial houve a formação de Câmaras Municipais e Conselhos Gerais, diferentes das futuras Assembleias, mas que possuíam princípios representativos em sua composição. Neste sentido, explora-se a ideia de que esse corpo político foi se transformando profundamente ao ponto de não existir uma “dependência de trajetória”, conforme a abordagem neoinstitucionalista indica, entre as Casas Legislativas de 1824 e o que são as Assembleias Legislativas atuais.

A literatura no Brasil, em sua maioria, se preocupa em estudar a produção legislativa para desvendar o que aprovam os deputados, se o que é aprovado é útil para a sociedade, os orçamentos geridos pelos órgãos, as relações entre executivo e legislativo no controle da agenda parlamentar e, em termos eleitorais, é possível encontrar trabalhos até mesmo da área de contabilidade sobre efeitos das eleições na execução orçamentária, tanto para governadores quanto para prefeitos. Nosso objetivo não é relatar esse conhecimento específico acerca de cada Assembleia, mas o panorama geral sobre esse Poder Legislativo Estadual, formado por 27 poderes distintos entre si.

1.1 METODOLOGIA

A pesquisa bibliográfica de um trabalho científico é o ponto inicial de desenvolvimento da temática. Há pesquisas bibliográficas que são para embasar uma teoria, e aquelas que são a própria fonte do trabalho. Conforme as etapas formuladas por Gil (2002), inicialmente delimitou-se o tema “legislativo subnacional” e identificamos as principais obras que se relacionavam com o assunto, a partir destas buscou-se demais bibliografias (GIL, 2002: 44; 59).

A escolha dos textos que compõem esta revisão literária foi de estudos que tratam das Assembleias legislativas de maneira comparativa, ou que explorassem, pelo menos, mais de uma Casa. Pela leitura pudemos classificar quatro temas principais dentro dos trabalhos das Assembleias, que são explorados neste texto: a relação entre Executivo e Legislativo subnacional, a questão orçamentária, funcionamento de comissões e carreiras de deputados estaduais. É desejável que futuramente análises mais complexas consigam incluir estudos sobre os subsistemas partidários estaduais e política local.

O levantamento preliminar contou com as obras de Abrucio (1998) e Santos (2001), marcos temporais no campo de subnacional. Por meio de mecanismos de busca de citações na internet procuramos os textos (teses, dissertações, artigos e

papers) que citavam estes e comparavam mais de uma assembleia, pois apenas trabalhos individuais, ainda que sejam de enorme contribuição para a literatura, não permitem o entendimento completo do Brasil como um todo.

Pela leitura é possível afirmar que os autores com mais publicações sobre o tema são Tomio e Ricci, pois suas publicações são as mais extensas em termos de quantidade de Assembleias estaduais contempladas, período de tempo analisado e rigor metodológico.

Empiricamente notou-se que a maior parte dos trabalhos não são comparativos, tratando apenas de uma assembleia do estado, e a grande maioria dos estados do Sul e Sudeste, especialmente Minas Gerais, São Paulo e Paraná.

É válido ressaltar que alguns dos assuntos que aparecem na literatura, como as pesquisas sobre gênero e raça nas Assembleias, elites políticas, eleições e mapeamento espacial dos votos, não estão incluídos nessa revisão pois não há uma quantidade satisfatória de estudos em vários estados que permita uma conclusão a nível Brasil. Escolhemos não utilizar esses estudos pontuais de estados para generalizar o país.

2 CAPÍTULO 1 - O QUE SÃO ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS E POR QUE ESTUDÁ-LAS?

Pensar em instituições na política é considerar infinidade de cenários, com variáveis temporais, políticas e técnico-legais. Em um país quase continental com três níveis de governo, como o caso brasileiro, sabemos que as instituições correm por toda a nação em todos os níveis, e justamente pela peculiaridade é preciso entender como se dá essas mesmas instituições em outros países.

Os estudos de entes subnacionais, em especial corpos políticos em nível regional, são menos estudados pelo campo da Ciência Política em comparação às pesquisas de entes nacionais.

Fica cada vez mais evidente que existem questões inexploradas para serem descobertas nos estudos subnacionais, mesmo que sejam replicados estudos clássicos, como Relação Executivo-Legislativo e Comportamento Eleitoral (DOWNS, 2014: 1).

Experiências brasileiras de mobilidade urbana ou orçamento participativo são exemplos de laboratórios de políticas públicas em nível local. Esse tipo de experimento costuma ocorrer inicialmente no nível mais local possível (municipal, no caso brasileiro) pois é onde está o público-alvo, a própria população. Para além desses estudos, são mais raras as pesquisas em que vemos entes subnacionais com frequência.

Mais especificamente, Downs (2014) explica que os estudos subnacionais aparecem como um subcampo de Estudos Legislativos, mesmo que estes sejam menos numerosos. Este campo, focado nos regionalismos, possui nitidamente diferenças entre a tradição estadunidense subnacional, que se preocupa com modelos matemáticos, deduções estatísticas dados quantitativos, *versus* a tradição europeia que prioriza abordagens descritivas, utilizando dados quantitativos de forma descritiva. Outros motivos, como um Executivo forte, poderiam explicar a motivação pelo qual esse subcampo não é tão desenvolvido. No Brasil, não sabemos se existe

a priorização de alguma abordagem em detrimento da outra, mas a falta de transparência das Assembleias pode ser um dificultador de análises quantitativas (DOWNS, 2014: 2).

Nos Estados Unidos houve, inicialmente, o desenvolvimento de estudos subnacionais para verificar em que medida era possível comparar o nível nacional ao subnacional, portanto, o foco não era nas Assembleias subnacionais, mas uma tentativa de replicar o comportamento do Congresso nos estados. Elas foram utilizadas para um estudo mais amplo, em âmbito nacional, por isso a maior quantidade de trabalhos é a respeito de eleições, desde campanhas, sistemas eleitorais, até o recrutamento dos candidatos, a fim de relacionar com as eleições nacionais. Não é possível desassociar este tipo de estudo ao entendimento prático de que os legislativos subnacionais são trampolins para a carreira nacional (DOWNS, 2014: 2; 5).

No contexto europeu, há estudos subnacionais com foco nas bases teóricas e históricas, seja pela formação federalista de alguns países, ou os estudos sobre regiões e cantões de países como Áustria e Suíça. Porém, países unitários, como Portugal e França, não acompanham essa tendência dos países federalistas de níveis de governo com corpos políticos formados localmente, com exceção do Reino Unido, onde existe relação entre o território, Assembleias, e identidade histórica. Também são importantes nos estudos subnacionais os países que surgiram após a dissolução da URSS (DOWNS, 2014: 3).

Para além de EUA e Europa, os estudos subnacionais estão presentes em outros países federalistas, tais como Brasil, Indonésia, Austrália, Índia, México, Nigéria e Venezuela. Mesmo em países sem essa estrutura formal, como África do Sul e Japão, existem tentativas de compreensão da influência da política local na política nacional (DOWNS, 2014: 3).

Historicamente é possível traçar relação entre países que possuíam alguma dominação central, como ditaduras, países colonizados, pós-comunistas e que em razão de processos de democratização se tornaram mais descentralizados. Nesses novos arranjos a democratização aproximou o povo com o representante, pois havia centralização autoritária do governo central. A terceira onde democrática, com os

países que foram descolonizados recentes e repúblicas nascidas pós-comunismo, são fontes de estudos de descentralização (DOWNS, 2014: 4).

Especificamente das nações pós-comunistas, são favoráveis aos estudos subnacionais pois houve um grande poder central que durante anos comportou diferentes nacionalidades, etnias, culturas e religiões. Uma vez dissolvida, a democratização desses países, onde houve, foi turbulenta, pois o poder local no período soviético se tornaria central quando independente. Foi o caso da Iugoslávia, Rússia, Polônia e Tchecoslováquia (STEPAN, 1999).

Na Rússia o nível subnacional tem bastante relevância na medida em que a esfera local não se adaptou totalmente a transição ao governo democrático, e as assembleias locais tem de fato soberania para enfrentar o governo federal. Também há pouca penetração dos partidos nas instituições locais e pouca disciplina partidária, onde a etnia e a diferença entre áreas urbanas e rurais importam (DOWNS, 2014: 3; ISHIYAMA, 2002).

Enquanto isso, na Índia, país colonizado durante pelos britânicos e que ganhou soberania em 1947 após uma saída desorganizada dos colonos, formou-se um federalismo próprio, que reflete também as diferenças locais, culturais e religiosas do país. O caso indiano, multicultural, foi de transferência de poder central para o poder local a fim de manutenção do estado unitário, mesmo que para isso fosse necessário a cessão do poder local. É formado por dois níveis de governo, central e estadual, porém possui também sua composição social, baseada em sistema de classe, religião (STEPAN, 1999; JAIN, 1972).

Em alguns países a descentralização partiu de cima para baixo, isto é, na direção do nível mais acima para o nível mais baixo de governo, caso indiano, russo, brasileiro, em que os legisladores¹ nacionais conferem autonomia, ou nos casos em que parte de baixo para cima, caso dos EUA, onde é a pressão dos entes subnacionais aos entes nacionais que conferiu maior autonomia (EATON, 2004: 4-5; STEPAN, 1999).

¹ *Policy-makers* em inglês.

Esse movimento ocorre em resposta, principalmente, a descentralização das democracias ocidentais. Esses estados modernos sofrem pressão de seus entes “abaixo”, motivado pela democratização, eficiência administrativa e nacionalismo regional (DOWNS, 2014).

Uma das linhas de pesquisa subnacional é entender como o desenho institucional dos corpos políticos locais são feitos, para conceder ou restringir autonomia aos entes subnacionais, e em que medida isso afeta a dinâmica política. Neste nível de representação, há a tentativa de ampliar o entendimento sobre as consequências de estruturas formais, como a magnitude dos distritos, o número de Câmaras, duração do mandato, quantidade de assentos e as relações partidárias (DOWNS, 2014: 7).

Sobre eleições, a pesquisa subnacional mostra que podem ser diretas, indiretas, até mesmo formadas por conselheiros locais, ou nem mesmo ocorrendo eleições, bastando indicações. Quanto aos distritos eleitorais, são muitas as possibilidades de tamanhos, por isso é primordial considerar a alocação das cadeiras nos entes subnacionais, como no Brasil onde as Assembleias variam de 24 deputados nos estados menores, até 94 no maior estado (São Paulo). Finalmente, o calendário da eleição subnacional, se coincide ou não com o calendário nacional pode indicar como se dá a competição por cargos nesse nível, porque eleições concorrentes necessariamente bloqueiam um candidato de disputar determinados cargos (EATON, 2004: 28).

A onda de descentralização, e conseqüentemente a ausência de estudos sobre esses casos, não aponta quais os efeitos desses entes no sistema político nacional. Aliado aos poucos estudos, a literatura que trata do tema é recente, com foco nos países atuais e poucos sinais dos períodos no passado. Especialmente nos países que foram colonizados, pode haver um debate rico devido a história particularmente centralizadora. As novas ondas de desdemocratização e conflitos étnicos relacionados ao território também devem ser aprofundadas.

Assuntos férteis para a expansão dos estudos nacionais são as formas como as instituições subnacionais foram desenhadas e implementadas, bem como os

sistemas eleitorais e partidários, afinal neste nível existe uma variedade de instituições.

Certamente a descentralização não é fenômeno contemporâneo, ignorar os entes subnacionais do passado e não os estudar profundamente deixa uma série de questões como os motivos pelas oscilações de centralização ao longo do tempo, sejam os motivos de equidade na distribuição de execução de serviços públicos, golpes militares, eleições com partidos nacionalistas, entre outros. Apesar da discussão ser vista nos debates sobre federalismo, não deveria ser exclusiva desse campo.

2.1 HISTÓRIA DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

O princípio representativo que fundamenta a existências das Assembleias Legislativas, segundo Caliman (2009), é inspirado nos “concílios católicos e conselhos municipais” da era medieval, que culminaram na criação das Assembleias representativas. Apesar desse formato variar conforme o país (entre eles Espanha, Portugal, Inglaterra e Estados Papais – atual Vaticano), o fator comum que os unia era a noção de representantes de classes superiores, atuando em nome da classe ou do país, e que ao mesmo tempo garante ao príncipe algum tipo de privilégio, e também a característica de que era uma instituição permanente, e não conselhos reunidos eventualmente. Esse processo posteriormente deu origem ao parlamento inglês, onde houve o controle das atividades do rei pelo Parlamento, servindo de inspiração para modelos parlamentares do mundo (CALIMAN, 2009: 10-13)

O Poder Legislativo constou em todas as Constituições brasileiras, mas a primeira instância local aconteceu em 1640, data em que supostamente ocorreu a primeira assembleia legislativa do Novo Mundo, a Assembleia de Escabinos, no Nordeste dominado pelos holandeses, e as Juntas Gerais das Câmaras Municipais, de caráter consultivo no restante do território português. Durante a Colônia não é possível falar em legislativo estadual formal, mas corpos políticos de representação

locais que serviriam de inspiração para as assembleias. No período colonial, cada “Estado” (Província) constituía células diferentes frente ao Império português, por meio de Juntas Gerais, e não de forma homogênea (não eram vistas como unidades reunidas em torno de um poder). A exemplo, em Minas Gerais, a Junta funcionava quase como um parlamento permanente, mesmo que formalmente não fosse constituído assim (CALIMAN, 2009: 22).

Os legislativos estaduais encontram-se em funcionamento do período imperial até a Constituição de 1988, marcados por períodos de dissoluções (CALIMAN, 2009: 1-3; 17; 20; 21).

Previamente às Assembleias Legislativas Provinciais de 1834 do período imperial, existiram os Conselhos Gerais a partir de 1824, onde novamente cada Província possuía diferentes negócios tratados nestes órgãos consultivos. Eram constituídos por membros eleitos, candidatando-se aqueles por critérios aristocráticos. Além disso, não havia autonomia, as sugestões deliberadas eram submetidas à Assembleia Geral do Império (bicameral). Em 1834, devido ao Ato Adicional, foram criadas as Assembleias Legislativas Provinciais em substituição aos Conselhos Gerais. A este novo órgão foram conferidas delegações legislativas:

Abrandando o rigorismo centralizador daquele Estado unitário foi editado o Ato Adicional de 1834. Assim, as Assembléias Legislativas Provinciais adquiriram competência para legislar sobre divisão civil, judiciária e eclesiástica; instrução pública; desapropriação por utilidade municipal ou provincial; polícia e economia municipal mediante propostas das Câmaras Municipais; fixação das despesas municipais e provinciais e impostos necessários criação e supressão de empregos municipais e provinciais; obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva Província; construção de casas de prisão, trabalho e correção; casas de socorros públicos. Com mandato parlamentar de 2 anos, fixou-se em 36 o número de membros das Assembléias Legislativas nas Províncias de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo; em 28 nas do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; e em 20 nas demais, "alterável por Lei Geral". Poderia ainda a Assembleia Geral do Império, por solicitação de Assembléia Legislativa Provincial, aprovar a criação de uma "segunda Câmara", com "duração maior que a primeira" (art. 31 do Ato Adicional . 1834). Sobre o Senado na Província, se seria necessário dividir o Poder Legislativo Provincial em duas Câmaras, Affonso Celso registra que "ao discutir-se o Ato Adicional, propôs-se na Câmara a instituição do Senado, desde logo, nas provincial do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e Bahia. Mais tarde as assembléias de São Paulo e Pernambuco representaram pedindo a criação da 2ª câmara e não foram atendidas. (CALIMAN, 2009: 23).

Com o Ato Adicional em 1834 parte da elite política ficou descontente por acreditar que privilegiar a “soberania provincial” culminaria em inversão de valores, isto é, substituição completa da soberania nacional, traço importante herdado de Portugal. Do outro lado, percebia-se que ampliar espaço político para as províncias era descentralizar e incentivar participação política. Chacon e Rodarte (2007) associam o Ato ao fortalecimento de elites provinciais, que iriam conflitar diretamente com a elite nacional, constatado em movimentos separatistas ao longo desse período (CHACON; RODARTE, 2007: 19-21).

Com a Proclamação da República em 1889, e a promulgação da Constituição de 1891, houve o maior período de autonomia dos Estados federados, período em que tivemos o coronelismo. Resultou em situações como voto de cabresto, eleições fraudadas, controle de currais eleitorais e dominação de oligarquias locais, com o poder concentrado nas mãos dos coronéis. A Constituição de 1891 concedeu aos estados tudo o que não lhes eram expressamente vedado, e Caliman (2009) chama atenção que essa autonomia foi tanta na nova Federação que “Alguns Estados (...) declararam-se soberanos (Bahia, Goiás, Mato Grosso e Piauí), autônomo e soberano (Paraná) e independente e soberano (Rio de Janeiro)” (CALIMAN, 2009: 26, 34).

Referentemente à estrutura do Poder Legislativo dos Estados Federados, malgrado eles não constituíssem nem constituam federação de municípios, muito menos houvesse preceito na Constituição Federal para que fosse instituído Senado estadual, o fato é que sete Estados (Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e São Paulo) previram em suas Constituições uma "Câmara Alta", adotando-se também estrutura bicameral em Legislativo estadual. O número de Deputados estaduais, fixado pelas Constituições dos Estados, ficava entre 18 (Mato Grosso, art. 6º) e 60 membros (São Paulo, art. 18). As constituições também fixavam o mandato parlamentar, em 2 anos (Bahia, art. 9º, § 1º; Mato Grosso, art. 6º, § I; Paraná, art. 6º), 4 (Ceará, art. 8º; Goiás, art. 53, § 2º; Minas Gerais, art. 24; Paraíba, art. 6º; Piauí, art. 7º, § 2º; Rio Grande do Sul, art. 37, § 2º) ou em 3 anos nos demais Estados. O mandato dos Senadores estaduais na Bahia e em Pernambuco era de 6 anos; de 8 anos em Goiás e Minas Gerais; e de 9 anos em Alagoas, Pará e São Paulo. Como regra, nos Estados onde havia Senado, o número de seus membros correspondia à metade dos Deputados estaduais. (CALIMAN, 2009: 31).

O início do declínio do “estadualismo” da República Velha se deu a partir de 1926, em que alterações na Constituição levaram a maior centralização do Poder

Federal. Os motivos que levaram a reforma foram, alegadamente pela elite nacional, os excessos cometidos pelas oligarquias estaduais. Entre 1891 e 1926 as oligarquias estaduais se fortaleceram, havia indícios de fraudes eleitorais nesses locais e insurreições, que supostamente foram os motivos pelo qual realizaram intervenções federais em alguns estados (CALIMAN, 2009: 33).

A Revolução de 1930 veio em resposta ao fortalecimento das oligarquias estaduais na República Velha, com Minas Gerais e São Paulo revezando o poder na presidência nacional e gerando atritos com os demais estados. A fragilidade do acordo entre paulistas e mineiro foi percebida nas eleições de 1922, onde Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul lançaram um candidato à presidência, mesmo que houvesse o candidato mineiro Arthur Bernardes. O presidente mineiro venceu, porém, a fragilidade foi exposta nas eleições de 1930 quando o Presidente da República, o paulista Washington Luís, eleito em 1926 e sucessor de Bernardes, indicou outro candidato paulista para presidência, Julio Prestes, rompendo com o estado de Minas Gerais. Julio Prestes venceu, mas não chegou a ser empossado pois alguns estados se uniram em candidatura de oposição a ele em uma eleição com acusação de fraudes. Após o assassinato do paraibano João Pessoa, vice-presidente da chapa de Vargas contra Prestes, os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba, entre outros, insurgiram contra o governo de Washington Luis, que renunciou ao cargo em outubro de 1930, assumindo o Governo Provisório liderado por Vargas (FERREIRA DE VARES, 2011).

Em 1930, foram dissolvidos o Congresso Nacional e as Casas Legislativas estaduais. Não havia mais Legislativos Estaduais em funcionamento, e sim interventores nomeados pelo Presidente Vargas. Apenas com a Constituição de 1934 houve o retorno do Legislativo Estadual, finalmente pacificado como "Assembleia Legislativa". As competências estaduais seguiram a noção de que era possível ao estado legislar sobre tudo aquilo que não fosse vedado pela Constituição, entre os quais vedava o bicameralismo estadual. A CF/1934 aumentou as competências concorrentes entre União e estado e foi o início do "esvaziamento" do Legislativo estadual, acentuado nas Assembleias atuais. Uma característica das Assembleias Legislativas de 1934 era a garantia de representação de profissões nestas casas, em consonância com o governo varguista. Em 1937, devido ao Golpe de Estado de

Getúlio Vargas, formalmente foi prevista a representação estadual, porém na prática nunca foi instaurado esse poder durante todo o período do Estado Novo, pois a CF/1937 previu plebiscito para ratificar, o qual não foi convocado (CALIMAN, 2009: 35-38).

Antes de 1934 não havia padrão no nome do corpo legislativo estadual, na duração das legislaturas e na existência de uma segunda Casa. São variados os exemplos: no Piauí a Assembleia era chamada Câmara dos Deputados; em Alagoas, de Congresso Nacional, onde possuía uma Câmara dos Deputados e um Senado; mas também foi utilizado o termo Congresso para Casas unicamerais, como no Paraná (CALIMAN, 2009: 33-35).

Ao longo do período do Estado Novo, os Estados e Municípios não possuíam instituições representativas, mas houve um Decreto que estabeleceu a organização administrativa, permitindo nomeação de Interventores nos Estados e criação do órgão administrativo do Departamento Administrativo (DASP) em cada Estado, que exercia a administração pública em si. Contudo, Vargas conseguiu manter de certa forma parte das oligarquias estaduais dentro da máquina pública, ainda que em cargos burocráticos (CALIMAN, 2009: 38).

A literatura sobre elites políticas e carreiras demonstra que não havia um vácuo de poder não preenchido, pois a mesma política coronelista construída na República Velha não foi desmantelada, apenas não estaria atuando por meio de instituições formais, afinal o poder econômico desses grupos locais continuou em exercício. É um indicativo que o aparato burocrático pode ter absorvido essa elite, porém são necessárias maiores investigações para concluir onde estiveram essas elites nesse período.

Não existiu legislativo estadual entre 1937 e 1946, e com o fim do Estado Novo em 1946 e a redemocratização, a Assembleia Constituinte de 1946 manteve dispositivos semelhantes aos de 1934, centralizando prerrogativas e ampliando as matérias de competência da União. Restou às Assembleias apenas o que fosse complementar, pois matérias concorrentes deveriam surgir por iniciativa federal (CALIMAN, 2009: 39).

No Golpe Militar de 1964, onde foi instaurada a Ditadura Civil-Militar no país, promoveu-se o fechamento do Poder Legislativo, incluindo as Assembleias Estaduais, em 1968, por meio do Ato Institucional nº 5 (AI-5), maquiando-se como recessos eventuais impostos pela Junta Militar. A CF/1967 impunha aos estados as competências que lhe coubessem, espelhando-se no desenho institucional do Legislativo federal, incluindo o bipartidarismo, vedada a adoção de Decreto-Leis para os Estados. Antes mesmo do AI-5 houve a cassação de mandatos parlamentares em vários níveis de governo, como na Assembleia de Minas Gerais, em que houve a cassação de três deputados estaduais, em Goiás, quatro, no Espírito Santo, três, e demais estados. Os motivos para a cassação variavam de alegação de ideias comunistas por parte de alguns, e até mesmo acusação de leitura de cartas em Plenário que criticaram o governo (CALIMAN, 2009: 40; 41; CHACON; RODARTE, 2007).

Ao longo da história brasileira é possível identificar momentos de suspensão dos trabalhos do Poder Legislativo, nacional e estadual, em razão de confrontos políticos e fechamentos de regime. No período imperial houve onze dissoluções, e no período republicano e ditatorial “o fechamento do Congresso Nacional (...) em 1891, 1930, 1937, 1966, 1968 e 1977”, e conseqüentemente a extinção de mandatos parlamentares em determinados casos (CALIMAN, 2009: 9).

A redemocratização do país em 1988 adotou o regime presidencialista, republicano e federativo, estabelecendo a União, os Estados-membros e os Municípios. Permitiu que cada Estado propusesse sua própria Constituição Estadual, e no caso do DF, Lei Orgânica (SGARBOSSA, BITTENCOURT; 2019: 92).

O tipo de federação adotado, apesar de inspirada no modelo estadunidense, é diferente devido à maior centralização brasileira, e talvez justifique porque os constituintes privilegiaram a União em competências legislativas. As mudanças institucionais ocorridas no Brasil durante sua história traçaram poderes legislativos estaduais intrínsecos de cada época, não sendo possível afirmar que as Assembleias criadas na CF/88 são uma evolução daquelas criadas em 1834.

As sucessivas interrupções no trabalho das assembleias, mudanças constitucionais e instabilidade política evidenciam que em cada período da história

brasileira o legislativo subnacional foi característico daquele único período e por isso não seguiram uma evolução linear como outras instituições, portanto não existe dependência de trajetória nesses órgãos. Não houve, sequer, uma transição de governos em que esse poder não foi destituído, ou seja, ele não participou, formalmente, da construção dos governos que se formaram, e somente após a constituição desses novos governos que os legislativos estaduais foram criados, havendo inclusive o período do Estado Novo em que não existiu qualquer representação estadual. Essa discussão suscita dúvidas sobre a relação entre o Poder Nacional e o Local, pois houve ampliação do poder local em um único momento, durante a República Velha, parecendo haver receio do Poder Nacional em realizar concessões aos estados.

2.2. O QUE SE SABE SOBRE AS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS? UMA REVISÃO DA LITERATURA RECENTE

Inicialmente, é preciso constar que são praticamente inexistentes os estudos sobre o Legislativo Subnacional que versam sobre o passado brasileiro a ponto de entendermos o que faziam esses poderes no passado. O que existe são algumas poucas descrições históricas dessas instituições, e nos sítios eletrônicos de determinadas Assembleias encontramos explicações sobre essas Casas.

No geral, a literatura da Ciência Política procura responder sobre as novas Assembleias criadas após 1988, talvez por esse motivo sejam escassos os trabalhos sobre produção legislativa antes de 1988.

As abordagens da área de estudos sobre produção legislativa tentam responder questões sobre eficiência desse poder público, a relação Executivo-Legislativo e os processos de formulação da agenda nas Casas, como “O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias estaduais” (Tomio, Ricci, 2012a), ou, para o nível nacional, “O processo legislativo e a produção legal no Congresso Pós-Constituinte” (Figueiredo, Limongi,

1994) e “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros” (Amorim Neto, Santos, 2003).

Nos Estudos Legislativos brasileiros, enquanto campo de pesquisa, o campo subnacional é omitido das futuras agendas de pesquisa, como em “Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil” (Araújo, Silva, 2012), que sequer mencionam os poderes locais, havendo enorme assimetria entre o que hoje são os Estudos Legislativos, em nível federal da Câmara e do Senado, e os Estudos Legislativos em nível subnacional. A questão partidária também é mínima nas pesquisas subnacionais, constituindo outro subcampo de pesquisas na ciência política brasileira (PARANHOS, 2014).

Os Estudos Legislativos no Brasil, influenciados pela literatura estadunidense, partem de três abordagens metodológicas: distributivista, informacional e partidária. A convergência nestas abordagens é que as instituições são essenciais para o entendimento do quadro legislativo. Cada abordagem evidencia a estrutura explicativa, e no Brasil aliado a essas abordagens, deu-se importância especial para as análises de relação Executivo/Legislativo (DE PAULA, 2017: 274).

Por isso as Assembleias não devem ser entendidas como microcosmos da Câmara dos Deputados, ou um órgão de submissão ao Executivo estadual, pois elas foram referendadas na Constituição para fiscalizar o trabalho do Executivo e legislar a respeito de matérias pontuais.

Não é incomum o STF ser acionado quando Assembleias aprovam matérias que não seriam de competência delas. É o caso de projetos legislativos como o “Escola sem Partido”, que chegou a ser aprovado em mais de um estado, porém o STF declarou inconstitucional, por se tratar de uma lei de iniciativa privativa da União. A revisão tributária, como majoração de alíquotas de impostos federais, ocorre com frequência também nestas Casas, ou seja, a proposta de alterar um imposto que não cabe à Assembleia a sua discussão.

“Além disso, dados do Anuário da Justiça Brasil 2018 (CONSULTOR JURÍDICO, 2018) revelaram que 78% das ações diretas de

inconstitucionalidade ajuizadas no STF contra leis de autoria de assembleias legislativas são julgadas inconstitucionais.” ”. (FERREIRA; MENEGUIN; BUGARIN, 2018: 705)

“Essa alta taxa de invalidação também se verifica nas Justiças Estaduais. Nos últimos sete anos, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e o Supremo Tribunal Federal confirmaram a inconstitucionalidade de 77% das leis aprovadas pela Câmara Legislativa questionadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (ALMEIDA; RODRIGUES, 2017).” (FERREIRA; MENEGUIN; BUGARIN, 2018: 706)

O vício de iniciativa de projetos de Assembleias não parece ser exclusivo apenas de alguns Estados, sendo um motivo pelo qual a análise de produção legislativa pode gerar uma falsa informação. Os bancos de dados sobre produção legislativa consideram, geralmente, apenas sua fase legislativa, com o processo de aprovação das proposições nas Casas Legislativas. Mas ainda existe, após essas fases, a sanção do Governador, e posteriormente possível análise constitucional pelo Poder Judiciário.

Outro importante tema a ser estudado é o baixo custo de apresentação de proposições legislativas pelos parlamentares. Isso acaba gerando uma estatística que não retrata fielmente a expectativa de aprovação dos parlamentares de seus projetos, porque há uma distância acentuada entre o que é apresentado e o que é efetivamente deliberado.

Uma das observações de Paranhos (2014) é referente a “custo das casas legislativas vs. submissão de projetos de lei”, revelando que as assembleias cujos orçamentos são maiores não necessariamente são as assembleias com melhor execução dos trabalhos legislativos (formulação e apreciação). Estados com magnitude alta, como Rio Grande do Sul, aparecem ao lado de estados como o Amapá, com baixa magnitude (as maiores Assembleias são aquelas com maiores orçamentos líquidos, porém deve ser avaliado a porcentagem do orçamento do estado que é destinada à Assembleia). Entre as 10 assembleias analisadas, o custo de um projeto aprovado “entre os anos de 2007 e 2010 foram aprovados 10.828 projetos de lei, que quando dividido pelo valor total (R\$ 11.552.833.591,00) obtemos o custo médio de um projeto de lei aprovado: R\$ 1.066.960,00” (PARANHOS, 2014: 120-125).

Esse custo é medido pelo orçamento da assembleia dividido pela quantidade de projetos de lei aprovados.

As instituições subnacionais são diversas, visto por exemplo na utilização de Medidas Provisórias em apenas algumas Assembleias, a composição partidária, a relação de desproporcionalidade na alocação de cadeiras, e até mesmo o aparato burocrático destas Casas que não possuem as mesmas qualificações, o que torna o assunto mais complexo.

O funcionamento do legislativo estadual muda conforme o estado, porém possuem em comum os mesmos três órgãos: Mesa Diretora (eleita pelos próprios deputados), Comissões e Lideranças. O mandato de cargos na Mesa, Presidente da Assembleia e secretários, possui mandato de dois anos, metade da legislatura. Não há um padrão claro na duração da sessão legislativa, isto é, o período de dois anos, necessariamente, não se inicia dois de fevereiro como na Câmara e Senado, variando caso a caso (CLEMENTE, 2007: 32, 33).

Também, a realização das sessões de debate, constantes nos Regimentos Internos de cada assembleia, são particulares de cada estado, por exemplo em Sergipe é vedada a realização de sessões às sextas feiras, no Amazonas as reuniões ordinárias são limitadas ao período de terça a quinta feira às 9h (RI, Art. 66) , com duração de 3h30min, em Minas Gerais, de terça a quinta feira, com duração de 4h iniciando às 14h (RI, Art. 14), no Distrito Federal de terça a quinta, reservada a sexta feira para realização de audiências públicas.

As atribuições da Mesa Diretora são distintas em cada estado, como na quantidade de membros da Mesa (no Rio de Janeiro são 13 membros: sendo 1 Presidente, 4 Vice-Presidentes, 4 secretários e 4 suplentes; já em Santa Catarina são 7 membros: 1 Presidente, 2 Vices Presidente se 4 secretários). Os poderes da Mesa variam, em alguns estados, cabe ao 1º Secretário distribuir as proposições pelas comissões temáticas e incluir projetos para a Ordem do Dia do Plenário, em outras a atribuição é do Presidente (CLEMENTE, 2007: 33).

De acordo com os resultados de Cervi (2009) e Paranhos (2014), é possível que haja uma tendência de maior aprovação de leis da categoria paroquial e

municipalistas, indicando a existência de legisladores que se utilizam de *pork barrel* (CERVI, 2009; PARANHOS: 141; 142).

As políticas do tipo *pork barrel*, de acordo com Arretche (2010), são aquelas em que há alocação de gastos com objetivos clientelistas, cujos benefícios irão beneficiar somente um local (ARRETCHE, 2010: 592). Enquanto na prática clientelista é esperado o retorno em forma de votos, as políticas *pork barrel* são vistas com retornos menos diretos.

O *pork barrel* é utilizado pelos deputados federais para garantir sua carreira, pois a localidade beneficiada tenderá a votar no candidato, de forma semelhante a um clientelismo. A ambição no uso de *pork* não é, necessariamente, para uma futura reeleição, e sim para o que Samuels (2002) entende como “ambição progressiva”, para além de cargos no Congresso e sim possibilitar posições nos Executivos estaduais e municipais (SAMUELS, 2002).

Nos últimos anos, a omissão em relação a falta de estudos subnacionais tem sido levantada pelos pesquisadores e a lacuna de conhecimento sobre esses órgãos está sendo preenchida, porém em comparação ao universo de produção acadêmica sobre Legislativo nacional, as pesquisas subnacionais são defasadas.

Uma hipótese levantada é de que, justamente por ter sido entendido desde 1998, com a obra de Abrucio, que as Assembleias legislativas estaduais são submissas ao Governador, não houve muito esforço para compreender essas Casas, porém, quanto mais tempo passa desde esta publicação, mais se percebe que o fenômeno ali descrito pode não ser representativo de todos os estados da Federação atuais.

Não é possível inferir sobre a institucionalização dessas Assembleias apenas com esses aspectos, para isso seria necessária maior atenção individual a cada Assembleia, o que de fato existe para Minas Gerais, Paraná e São Paulo, mas não para o restante dos estados.

2.2.1. RELAÇÃO EXECUTIVO/LEGISLATIVO: REVISITANDO O ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL

A obra de Abrucio (1998) que cunhou a ideia do ultrapresidencialismo estadual na Ciência Política brasileira vem sido revisitada frequentemente, conforme as instituições vêm evoluindo e se modificando.

Silame e Santos (2020) revisaram a literatura em torno dessa teoria, concluindo que o ultrapresidencialismo estadual, quando o Governador é considerado um poderoso Barão da Federação em alusão ao passado brasileiro, não existe necessariamente como o padrão dominante da Relação Executivo/Legislativo estadual, apesar de ser possível encontrar essa preponderância do Executivo em determinadas legislaturas de alguns Estados (SILAME; SANTOS, 2020: 18-20).

As pesquisas empíricas sobre produção legislativa das Assembleias legislativas estaduais de Tomio e Ricci (2012) indicam que apesar da taxa de dominância do Executivo estadual ser semelhante a taxa do Executivo Federal, o sucesso do Legislativo estadual é maior do que o federal (simultaneamente entre os Estados os índices se diferem, havendo maior ou menor sucesso). Isso significa que não é apenas o Governador quem tem sucesso, mas os próprios parlamentares também no âmbito estadual:

A dominância do Executivo nos indica o percentual de projetos transformados em norma jurídica de sua iniciativa diante do conjunto da legislação aprovada em um dado período. O percentual para as Assembleias estaduais, em qualquer período histórico descrito e, sobretudo, no período anterior ao regime militar, é similar àquele do Executivo federal durante o período 1947-1964, demonstrando baixa dominância. Isso indica certo ativismo legislativo por parte dos deputados estaduais que não se observa no âmbito federal (pós-1988) ou, dito de forma mais direta, significa que a maioria dos outcomes legislativos estaduais (sem entrar no mérito, neste momento, da relevância da produção legislativa), independentemente do período institucional (entre 1951-2010), é de origem parlamentar. (TOMIO, RICCI, 2012: 63).

Os dados compilados pelos autores mostram que nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo, independentemente do período histórico (entre 1951-2010), as propostas de iniciativa do Legislativo têm alto sucesso, dissonante do cenário federal em que o período histórico importa.

De acordo com a interpretação mais frequente, haveria uma preponderância do Executivo estadual diante da subordinação dos respectivos legislativos. A essência do argumento é que os governadores controlam as Assembleias legislativas, que, por sua vez, exercem apenas um papel homologatório. A relação básica entre Executivo e Legislativo é expressa nesses termos. Os deputados estaduais, em face da fraqueza das agremiações partidárias, dependeriam do acesso a recursos públicos. Assim, eles garantiriam o apoio ao governador, que, em resposta, promoveria a distribuição de recursos ou cargos do Executivo.

Segundo as possíveis implicações que essa forma de argumentar acarreta, uma consequência central para este trabalho é a de que a dinâmica do processo legislativo é dominada pelo Executivo. Em síntese, aquela perspectiva se desenvolve em torno da contraposição entre, por um lado, um Executivo com fortes poderes e, por outro, um Legislativo fraco, seja porque fracamente organizado internamente, seja em razão do fato de que os deputados estaduais, diante da fraqueza dos partidos, dependem do acesso a recursos públicos que são monopolizados pelo governador.

Essa forma de argumentar é válida e, eventualmente, descreve períodos específicos da relação Executivo/Legislativo em alguns Estados, mas deve ser mais bem definida. Se não há dúvida de que os governadores são fortes, importante é enfatizar o fato de que essa força não é derivada, essencial e necessariamente, da fraqueza política da Assembleia Legislativa, mas é determinada pelo arranjo institucional do federalismo brasileiro posterior à CF de 1934, acentuada em períodos autoritários. Dessa forma, a readequação da abordagem aqui proposta fundamenta-se em olhar para as prerrogativas legislativas: (1) que a Constituição Federal atribui à União (centralização federativa); e (2) que as respectivas constituições estaduais, em geral, por determinação da Constituição Federal, conferem aos governadores (centralização institucional) (TOMIO, RICCI, 2012: 75, 76).

Aspectos constitucionais e institucionais limitam a atuação das Assembleias, em especial porque existem matérias cujas prerrogativas são privativas do Executivo estadual (como Orçamento e Segurança Pública), o que justifica em parte o sucesso dos Governadores: alguns temas só serão apreciados caso o Governador submeta proposta à Assembleia. Se o Executivo não submeter à apreciação da Assembleia este tipo de legislação, não é possível que haja iniciativa da Assembleia para iniciar a discussão. A estratégia do Legislativo Estadual, nestes casos, é no poder de relatoria e alteração dos textos legislativos, uma vez que ele seja enviado a Casa, porém não

de forma completamente independente pois os Governadores podem vetar a maioria das Leis antes da sanção. Apenas Emendas às Constituições Estaduais que são diretamente promulgadas pelas Assembleias, ou seja, dispensam o veto ou sanção do Governador. Sobre as prerrogativas do Executivo estadual, estas são:

Os governadores têm iniciativa legislativa exclusiva sobre áreas fundamentais (como a organização da burocracia e o orçamento), têm, em geral, a prerrogativa de enviar projetos de lei com urgência constitucional para as Assembleias e podem nomear e demitir funcionários da burocracia estadual, obedecendo a certos limites (PEREIRA, 2001). Além disso, há um importante debate, ainda inconcluso, sobre o possível papel de governadores como veto players no nível federal (ABRUCIO, 1998a; ARRETCHE, 2007; CHEIBUB et al., 2009) (PRAÇA, 2012: 9).

Essa complexidade de prerrogativas não permite que a análise apenas da taxa de sucesso ou dominância do Executivo se traduza em poder do Governador e na relação homologatória das Assembleias. O desconhecimento acerca do trabalho legislativo das Casas em outros estados, visto ainda pelo número baixo de publicações e a produção assimétrica de estudos entre estados da Federação, ou seja, apenas poucos estados (notadamente Sul e Sudeste, em que há maior número de publicação), indicam que as questões institucionais e a dinâmica da política partidária local são variáveis que devem ser levadas em conta, e não apenas estudos sobre produção legislativa e taxas de sucesso.

Tomio e Ricci (2012) sinalizam que um ponto não analisado em Abrucio (1998) foram as prerrogativas constitucionais das Assembleias. Os autores entendem que a CF/88, apesar de ter aumentado as prerrogativas das Assembleias (pois no período imediatamente anterior, na Ditadura, estas foram minadas), as competências constitucionais não permitiram a elas ações mais ousadas do que as que já existem (TOMIO, RICCI, 2012: 76, 77). Essa visão também é corroborada por Silame e Santos (2020), que supõem que a força dos governadores não advém de uma fraqueza do Legislativo, mas de aspectos constitucionais e institucionais (SILAME, SANTOS, 2020: 19).

Outros mecanismos que podem indicar como se dá a relação entre Assembleias e governadores são os vetos estaduais, ainda em fase de estudos,

havendo breves menções em determinados textos, e a existência e utilização de Medidas Provisórias (MPs).

Porém, Tomio e Ricci (2012) afirmam que os dados revelam que existe de fato uma relação a ser estudada na derrubada de vetos pelo Legislativo estadual, por isso não age nesse sentido como mero carimbador. Se a tese do ultrapresidencialismo ocorre em todos os estados, nenhum deles deveria rejeitar vetos, pois o controle da casa seria integral do Governador.

Quanto às Medidas Provisórias (MPs), apenas seis estados possuem MPs em seu Regimento Interno: Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão e Paraíba, e todos estes contêm regras diferentes para a edição e tramitação da MP. Considerando que em nível nacional as MPs são importantes mecanismo de poder do Presidente da República, se replicadas em nível estadual, deveria haver a mesma relação. Contudo, justamente pela ausência do mecanismo na maioria dos estados, é percebido que o poder de editar uma MP pouco agrega ao governador, que já possui amplas prerrogativas privativas legislativas. Em um levantamento sobre o total de MPs editadas pelos Estados, Tomio e Ricci (2012b) calcularam que menos de 4% do total da produção legislativa desses Estados foram oriundas de MPs, e algumas versavam sobre tema cuja prerrogativa já é privativa do Governador (Tomio, Ricci: 2012b: 256, 264-267)

A possível conclusão a respeito da Relação Executivo/Legislativo em nível subnacional é central avaliar o resultado da dinâmica local político partidária de cada Estado em diferentes períodos (SILAME, SANTOS, 2020: 18-20).

Em especial, desde a publicação de Barões da Federação por Fernando Abrucio (1998), ainda não existe uma análise suficientemente criteriosa para traçar o cenário da Relação Executivo/Legislativo em todos os estados e referendar a tese do ultrapresidencialismo, pois mesmo Estados como MG e RJ indicam que não é a relação submissa inicialmente indicada.

2.2.2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NOS ESTADOS

A Teoria dos Ciclos Políticos parte de uma perspectiva economicista que prevê a manipulação de políticas macroeconômicas por parte de políticos a fim de ajustar índices como taxa de desemprego e aumento da renda quando se aproximam as eleições, formando-se assim o ciclo político-eleitoral, conhecido como Ciclo de Negócios Políticos² (FIALHO, 1999: 131-134). Por se tratar de uma teoria, um modelo, não significa que necessariamente o ciclo político ocorre em determinado país, porém explica determinados aspectos da política econômica adotada pelo representante ou motivações eleitorais.

Ainda existe o Ciclo de Orçamento Político³, apresentado por Rogoff (1990), em que a manipulação não é macroeconômica, supondo que os governos não conseguem manipular esses efeitos em si, mas aqueles mecanismos fiscais em que os eleitores conseguem perceber os efeitos nos fins de seus mandatos. Apesar dessa teoria assumir que o eleitor carece de informações, é possível que “inovações institucionais” limitem as ações oportunistas dos governantes (QUEIROZ, MORAIS, SOUZA, SILVA, 2019: 3-5).

A respeito da ocorrência desses ciclos, Fialho (1999) não deixa explícito em qual esfera de governo isso ocorre, portanto não é possível afirmar que esse comportamento acontecerá em Assembleias Legislativas do Brasil, em especial visto a ausência de acesso a recursos orçamentários por parte dos parlamentares estaduais. O modelo de Nordhaus (1975), explicado por Fialho, presume que a ocorrência do ciclo político necessita de um governo com “suficiente controle dos instrumentos de política econômica” (FIALHO, 1999: 135).

Para identificar a existência de ciclos políticos orçamentários, observem-se fatores como “anos de democracia, (...), qualidade institucional, eleitores informados, questões políticas-orçamentárias” (QUEIROZ et al, 2019: 3).

Autores clássicos sobre ciclo político-orçamentário supõem que o agente político age para obter ganhos privados e votos do eleitor (Downs, 1957), que o eleitor é ignorante sobre questões econômicas e votam baseado nas experiências passadas (Nordhaus, 1975), que o eleitor parte de um viés ideológico partidário para votar

² *Political Business Cycle* em inglês

³ *Political Budget Cycle* em inglês

(Hibbs, 1977) e de que o eleitor observa a política fiscal para avaliar o governante (Rogoff e Sibert, 1988) (QUEIROZ et al, 2019: 2-4).

Essas teorias não foram comprovadas empiricamente, ocorrendo em determinados países, porém não existe uma manipulação fiscal desenfreada tal como prevista. Schneider (2010) ressalta que os aspectos institucionais são determinantes da postura dos governantes, ocorrendo diferentes maneiras dessa manipulação acontecer, como nos casos em que os governos não aumentam despesas em anos eleitorais, mas redireciona os gastos para despesas que são percebidas pelos eleitores a fim de maximizar seu ganho eleitoral (QUEIROZ et al., 2019: 5).

Queiroz et al. (2019) mostraram evidências orçamentárias nos 26 Estados brasileiros que o ciclo político orçamentário, no período entre 2003 e 2014, ocorreu apenas com governadores no primeiro mandato. Em resumo, os governadores de primeiro mandato, no ano eleitoral de sua reeleição, aumentam os gastos públicos em investimentos que são identificáveis pela população a fim de aumentarem suas chances de reeleição, partindo de um comportamento oportunista do agente político.

Quanto ao Executivo municipal, Queiroz et al. (2019) retomam outros estudos que concluem que existe preferência dos eleitores em prefeitos que elevam gastos nos períodos eleitorais, contudo, diferentemente dos governadores, os prefeitos ou são conservadores com os gastos em anos eleitorais ou expansionistas. Há evidências que maiores gastos nos investimentos aumentam as chances de reeleição em nível municipal (QUEIROZ et al., 2019: 9-11).

Tanto governadores quanto prefeitos aumentam suas despesas se comparadas aos governos que não tentam reeleição no ano eleitoral, indicando que a política fiscal-orçamentária, no caso do Executivo (estadual ou municipal), pode ocorrer, havendo ainda mais diferença caso seja o primeiro mandato do prefeito. A hipótese de Queiroz et al (2019) indica que o “mandato eleitoral influencia os gastos públicos”, especialmente no caso de reeleição de governadores de primeiro mandato em ano eleitoral, em investimentos que são visíveis pelos eleitores. Nesse caso, a ideia de manipulação macroeconômica não ocorre, pois, esse tipo de alteração, como taxa de desemprego, não é tão perceptível aos eleitores, e sim políticas fiscais locais (QUEIROZ et al, 2019: 5).

O ano eleitoral de fato influencia os gastos públicos, porém não de forma generalizada por todos os governadores, ainda que tanto os governadores de primeiro mandato ou não aumentem os gastos com despesa de capital, indicando para os autores um comportamento oportunista a fim de aumentar sua chance de reeleição. Assim, apenas o ano eleitoral, sozinho, não significa aumento das despesas, mas outras variáveis como se é reeleição ou não, e se é primeiro mandato ou não, e a ideologia política dos governadores. Apesar de não conclusivas, Queiroz et al (2019) não encontram resultados significativos para variáveis como: relação do governador com o Presidente da República e ideologia partidária (apenas esquerda ou direita) (QUEIROZ et al, 2019: 10, 12, 15).

Além disso, se as despesas fomentadas são as do tipo de gastos com capital (e não despesas correntes, segundo Klein e Sakurai), é possível supor que demais atores políticos estão interessados nesse tipo de despesa: a visibilidade de trazer obras de infraestrutura para uma região ou cidade por exemplo. Nesse caso se trata de prefeitos, porém a lógica poderia valer para os governadores no cenário de eleição, e até mesmo deputados estaduais a fim de dar retornos tangíveis a suas bases eleitorais.

Aproximando os resultados de Queiroz et al. (2019) ao papel político das Assembleias Estaduais, o processo orçamentário exige que seja enviado o Orçamento Estadual às Assembleias Legislativas para aprovação. Por isso existe, até certo ponto, negociação dos parlamentares junto ao governador. Assim, a não existência do ciclo político pelos governadores de segundo mandato permite indagar qual a relação entre o orçamento, os parlamentares estaduais e o ano eleitoral. Além disso, o controle do legislativo estadual do orçamento estadual é diferenciado para o estado, que possui sua própria Construção Estadual que dispõe sobre o assunto.

A breve introdução aos ciclos político-orçamentários confere importância ao impacto que o calendário eleitoral pode ter na política. Pela análise de Queiroz et al. (2019) parece que os ciclos políticos orçamentários nos Estados de fato são atípicos em anos eleitorais nacionais. Uma provável explicação é que produzir artificialmente efeitos macroeconômicos é mais difícil nos entes subnacionais.

As restrições institucionais das Assembleias estaduais podem sinalizar que nessas Casas a manipulação orçamentária não é tão clara quanto no nível nacional. A própria natureza parlamentar do Legislativo estadual, devido ao princípio de freios e contrapesos, evidencia que os recursos manipuláveis pela assembleia são limitados constitucionalmente: a aprovação do orçamento, que é enviado pelo Estado, se restringe a ideia de controle da assembleia e não de autonomia para criar o orçamento, como no nível nacional. Praça (2012) lembra que os orçamentos estaduais são engessados quanto a criação de despesas sem anulação de outras despesas, limitando ainda mais liberdade para emendas de parlamentares estaduais e frequentemente esse processo é caracterizado pela informalidade (PRAÇA, 2012: 21, 22).

Cervi (2009) explicou a dificuldade que os parlamentares estaduais têm para enviarem políticas do tipo *pork barrel* aos seus eleitores formalmente, pois no Brasil há grande concentração de poder decisório no Poder Executivo (e, portanto, a dominação do envio de pork também é nesse Poder), então quando há atuação individual pelo deputado estadual, esta ocorre por meio de projetos de lei regionalizados, moções para criação de entidades e instituições na região, pouco relacionadas a atividade orçamentária direta, em oposição ao nível nacional em que os parlamentares possuem emendas individuais e de bancadas na execução do Orçamento Federal (CERVI, 2009: 163).

No entanto, o “orçamento estadual” não é uniforme entre os Estados. Cada ente possui sua própria Constituição Estadual e Regimento Interno da Assembleia Legislativa, que confere diferentes poderes aos governadores e aos deputados estaduais. De acordo com Praça (2012) o processo orçamentário estadual varia entre estados e politicamente alguns estados possuem processo orçamentário mais descentralizado, permitindo a assembleia maior autonomia, enquanto outros são centralizados, e algumas não existe esse padrão institucional de abertura ou restrições, mas depende da situação político partidária entre governador e assembleia.

A lacuna sobre os processos estaduais ainda implica no não entendimento completo do funcionamento de formação de coalizões, do trabalho parlamentar e interferência do Executivo no legislativo estadual.

A avaliação do processo orçamentário estadual no legislativo feita por Praça (2012) engloba fatores como a centralização desse processo, a liberdade de emendamento e leitura formal dos regimentos de cada assembleia do país (PRAÇA, 2012: 9).

Ao comparar ambos os processos, nacionais e estaduais, Praça (2012) toma como importante analisar a tramitação em si do processo orçamentário, pois apenas análises sobre a relatoria são incompletas. Para isso, o autor analisa como se dá, regimentalmente, a existência de comissão orçamentária na Assembleia Legislativa, quais prerrogativas que o relator do Orçamento possui e sobre o que é permitido as emendas ao Orçamento versarem. Com estes dados, o autor classifica o processo orçamentário de cada assembleia em graus de centralização (em relação a autonomia da Assembleia) e de emendamento (PRAÇA, 2012: 11, 12, 17).

Há alguns elementos em comum nos regimentos das Assembleias, como a composição das comissões orçamentárias com base em critérios de proporcionalidade partidária, porém no geral há mais divergências que um único padrão:

Em 20 das 27 Assembleias, a única comissão que trata do projeto de lei orçamentária é a comissão com competências específicas relativas às finanças públicas. Em três estados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraíba), a participação de outra comissão – no caso, a Comissão de Constituição e Justiça, CCJ – é obrigatória. Em quatro estados (Roraima, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo), a participação de outras comissões é opcional. Nesses últimos estados, claramente há espaço para ações informais que podem tanto diminuir a interferência de parlamentares de outras comissões no processo orçamentário (com o Executivo pressionando, por exemplo, para que essas comissões não realizem audiências sobre o orçamento) quanto aumentá-la.

Em 24 dos 27 estados, não há clareza sobre o poder do relator-geral do orçamento para emendar unilateralmente o orçamento. No Distrito Federal, Goiás e Rio Grande do Sul, há a possibilidade de “emenda do relator”. No nível federal, sobretudo na época dos “anões do orçamento”, essa instituição teve bastante importância. A certa altura, o relator-geral do orçamento federal, João Alves, propôs mais de 300 “emendas de relator” ao orçamento, a imensa maioria delas tratando de projetos que beneficiariam sua base eleitoral. (PRAÇA, 2012: 13).

O uso de emendas orçamentárias por parlamentares estaduais é limitado em relação ao nível federal pois não existem emendas individuais, mas mesmo em nível federal o arcabouço legal inclui restrições que não permitem que essas emendas incidam sobre gastos como despesa com pessoal e transferências constitucionais, ou normas como a de que a criação de despesa, mesmo por meio de emenda, deve indicar anulação de outra despesa (PRAÇA, 2012: 16, 17). As restrições legais dos orçamentos estaduais também diferem entre si em relação às emendas:

Nota-se que, embora nem todos os estados exijam que as emendas não impliquem “aumento da despesa global”, todos (exceto Rondônia) afirmam que a emenda “precisa indicar recursos necessários para ser realizada, admitindo apenas a anulação de outra despesa”. Na prática, isso significa que não se admite aumento da despesa global. Outro aspecto interessante é que 15 dos 27 estados determinam poucas restrições substantivas ao emendamento orçamentário quando comparados ao nível federal

Nos estados brasileiros, a permissão de que emendas parlamentares corrijam “erros e omissões” do projeto de lei orçamentária do Executivo – aliada ao fato de que os Regimentos Internos das Assembleias permitem tacitamente que o relator do orçamento reestime a receita orçamentária prevista pelo Executivo – poderia resultar em um orçamento bastante alterado pelo Legislativo. (PRAÇA, 2021: 18).

A discussão orçamentária desperta reflexões sobre o momento de negociação dos deputados estaduais com o Governador, se existe relação entre a base do Governo e a oposição para garantir suas emendas individuais, e também aprofundamento sobre o processo formal de apreciação do Orçamento.

2.2.3. O SISTEMA DE COMISSÕES NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

A literatura indica que existe uma quantidade razoável de estudos a respeito das comissões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, porém entre os assuntos de Estudos Legislativos ainda carece de bastante entendimento sobre o sistema de comissões brasileiro. Em nível subnacional também são poucos.

O funcionamento das comissões, resumidamente, surge devido à complexidade que o sistema político foi assumindo ao longo da história. A utilização do sistema de comissões permanentes no Poder Legislativo é percebida quando o processo se torna mais complexo e numeroso no século XX. A tentativa de fragmentar em assuntos temáticos é para que haja uma divisão do trabalho, pautada em conceitos técnicos e maior fiscalização do Poder Executivo, facilitando o acesso à informação (ROCHA, COSTA, 2012: 276).

Rocha e Costa (2012) revisaram brevemente o que diz a literatura sobre comissões no legislativo brasileiro em comparação ao estado-unidense, onde há pouco protagonismo das comissões na Câmara dos Deputados, enquanto nos EUA são mais importantes no processo legislativo (ROCHA, COSTA, 2012: 279).

A divisão do trabalho legislativo traz maior previsibilidade ao processo legislativo, torna mais técnico e conseqüente melhora a qualidade e funcionamento da Casa. As comissões são “rota obrigatória” de proposições legislativas, havendo cada qual sua peculiaridade (Comissões Permanentes, Temporárias, de Inquérito, Externas, entre outras) (ROCHA, COSTA, 2012: 279).

Em nível nacional, os motivos da fragilidade das comissões brasileiras são que o Executivo possui diversos poderes legislativos (edição de Medida Provisória e pedido do regime especial de tramitação de urgência), as comissões têm alta rotatividade de membros (devido a indicação pelos líderes partidários) e engessamento do Regimento Interno que confere pouca autonomia as comissões, mesmo havendo o poder conclusivo. Há diferença entre Câmara e Senado, porém em ambos o Plenário se sobressai (ROCHA, COSTA, 2012: 279).

É difícil mensurar qualitativamente determinados aspectos de comissões pois alguns parâmetros não existem nessa discussão: número ótimo de membros por comissões, número ótimo de comissões por Casa, entre outros (CLEMENTE, 2007: 53):

Olson (1994) afirma que um sistema de comissões será forte se puder funcionar perenemente e tiver uma estrutura paralela aos ministérios e

secretarias que deva controlar, ficando claro que, dentro do Legislativo, são as comissões específicas que centralizam o processo decisório sobre matérias sob sua jurisdição. (CLEMENTE, 2007: 59).

Quanto à esfera estadual, Rocha e Costa enfatizam que não há segurança sobre os estudos em nível subnacional para apontar sobre a institucionalização das Assembleias, sobre os sistemas de comissões e seu funcionamento, e a dinâmica partidária que é diferente da esfera nacional. Existem estados que governadores podem editar MPs, outros que nem mesmo existem o dispositivo. Por ser unicameral, há ainda mais responsabilidades sobre as comissões (ROCHA, COSTA, 2012: 288).

Variações como poderes dos líderes partidários e prerrogativas da Mesa Diretora são diferentes no nível subnacional. Na maioria dos Estados não existe a prerrogativa do líder partidário substituir o membro da comissão a qualquer momento (apenas os Regimentos do Ceará, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins permitem a substituição explicitamente). Em relação ao princípio de proporcionalidade partidária do Congresso Nacional, nas Assembleias mantém-se o mesmo princípio. As diferenças são na existência de Comissões Permanentes e Temporárias, no poder conclusivo das comissões, que não existe em três Estados (Pará, Pernambuco e Tocantins) e há restrição sobre qual tipo de matéria está sujeita ao poder conclusivo (como em Minas Gerais) (ROCHA, COSTA, 2012: 290).

Nas Assembleias, a ação dos partidos parece ser diferente da ação a nível nacional, porque embora o sistema partidário incentive o nacional, é no nível local que lideranças se consolidam e tomam decisões, inclusive podendo haver discordâncias profundas com os diretórios nacionais.

A quantidade de comissões permanentes em cada Assembleia também é variada e não segue algum padrão nítido. Enquanto no RJ são 36 comissões, no Rio Grande do Sul são 9. Entre as temáticas das comissões permanentes em cada Estado, as comissões mais comuns são de constitucionalidade e orçamentárias, e no mérito:

(...) as mais comuns são as de saúde, educação, agricultura e pecuária, segurança pública, meio ambiente, direitos humanos, direitos do consumidor entre outras. Embora caiba a todas as comissões realizar a fiscalização do Poder Executivo, vários estados possuem uma comissão especialmente voltada para essa finalidade. É possível encontrar variações nos tipos de comissões em virtude da diferença na saliência de determinados temas em cada estado. (ROCHA, COSTA, 2012: 291).

Somente pelo artigo de Rocha e Costa (2012) não é possível analisar todos os aspectos institucionais das Assembleias, mas as autoras acreditam que existem variações entre os estados. As questões partidárias e o peso do Executivo não são aprofundados, mas na realização de *survey* com deputados estaduais de 12 Assembleias entre 2007 e 2008 tentaram responder às seguintes questões:

Primeiro, em que medida as percepções dos deputados estaduais convergem com as conclusões da literatura sobre o funcionamento e o desempenho das comissões parlamentares? Segundo, é possível afirmar que a dinâmica política nacional replica-se na arena estadual tendo como resultado comissões parlamentares política e institucionalmente fracas em comparação com as outras instâncias decisórias? Terceiro, quais as razões apresentadas pelos deputados para explicar a importância relativa das instâncias decisórias das Assembleias, a saber, as comissões permanentes, o Plenário e a Mesa Diretora? Quarto, que outros aspectos não destacados pela literatura devem ser considerados no estudo do funcionamento e do desempenho do sistema de comissões. (ROCHA, COSTA, 2012: 292).

Os resultados mostram que a maioria dos parlamentares não vê as comissões como instância decisória principal da Casa, pois esta foi percebida como o Plenário (54,8%), em seguida Mesa Diretora (26,3%). Porém, entre os deputados estaduais que percebem as Comissões como mais importantes (16,6%), há entendimento de que as comissões são o espaço deliberativo, de negociação popular (de fato onde existe interlocução com a população) e o momento pré-Plenário, onde ocorre a finalização de relatórios e propostas, mesmo que não seja votado neste local. Aqui é interessante notar a importância que os entrevistados deram aos pareceres e relatórios emitidos nas comissões, que podem vir a serem apropriados pelo Plenário, mesmo que o texto tenha sido construído no espaço das comissões, o que está alinhado às teorias que explicam o custo da informação (ROCHA, COSTA, 2012: 292).

Entre as percepções pouco citadas pelos deputados está a relação com o Executivo e a função fiscalizadora das comissões, e não foi mencionada a função de garantir a presença de minorias em comissões. No tocante à Mesa Diretora, a explicação da concentração de poderes: “A Casa é um regime presidencialista”; “É como se houvesse um presidencialismo dentro do legislativo” (ROCHA, COSTA, 2012: 292-297).

As atribuições da Mesa Diretora e do Presidente da Assembleia varia conforme os Estados, mas é comum que:

Semelhantemente ao que ocorre na Câmara dos Deputados, a Mesa Diretora, nas Assembleias Estaduais, são responsáveis pela direção dos trabalhos legislativos, pela definição da Ordem do Dia e retirada de proposições da pauta, além da decisão a respeito de requerimentos. Outras dimensões destacadas, porém com menos frequência, foram o poder da Mesa de gerir os recursos administrativos e financeiros, cruciais para o exercício do mandato dos deputados; a relação dessa instância com as bancadas partidárias e sua capacidade de agir como conciliadora e articuladora junto aos partidos e aos líderes partidários. (ROCHA, COSTA, 2012: 297).

Segundo os deputados estaduais, a fragilidade das comissões não se dá pelos poderes do Governador, mas pode ser também por razões *interna corporis*, do próprio legislativo (ROCHA, COSTA, 2012: 301).

Existe, em nível federal, uma tentativa de as Comissões acompanharem temas de Ministérios, como Comissão de Saúde e Ministério da Saúde. Não é uma regra, existem comissões temáticas que não possuem ministérios e vice-versa. Além disso, existe alteração em pastas ministeriais com frequência, incorporando ou desincorporando ministérios, enquanto as comissões não costumam ser extintas, apenas criadas novas, como o caso da Comissão da Mulher na Câmara dos Deputados. Seria desejável descobrir se no nível subnacional há proximidade entre as Secretarias Estaduais e as comissões.

2.2.4. CARREIRAS

O campo de estudos sobre carreiras políticas é extenso, e talvez seja um dos mais importantes sobre estudos subnacionais, pois no geral o início das carreiras é em nível subnacional, se partimos de um pressuposto da Teoria da Ambição Política, desenvolvida por Schlesinger (1966). De fato, a carreira de um político nacional pode ser descolada do nível subnacional, porém é improvável. Mesmo havendo relação intrínseca ao tema subnacional, a literatura pouco conta com trabalhos do tipo, sendo majoritariamente focada nas carreiras de deputados federais e na explicação sobre reeleição (CORRÊA, 2016: 18). Somado à nascente literatura sobre carreiras em nível local, a questão dos partidos subnacionais, intrinsecamente ligada à noção de recrutamento e carreiras, também são pouco vistas no nível subnacional.

Assim como em outros campos de estudos do legislativo subnacional, para as carreiras políticas é vital entender o funcionamento institucional e as prerrogativas que os órgãos institucionais concedem, nomeada de “estrutura de oportunidades”, detalhada por Miguel (2003), em que existe uma disponibilidade de cargos determinada. Isso se dá porque em diferentes momentos históricos do país, o legislativo subnacional confere maiores poderes a seus membros. Os condicionantes institucionais podem incentivar, ou desincentivar, a ambição dos deputados estaduais. Acima, em outro tópico, foi explorada as restrições constitucionais que as Assembleias Legislativas possuem para legislar, e o pouco controle de recursos (CORRÊA, 2016: 24, 27; 30; MIGUEL, 2003: 116)

A questão central na discussão teórica mobilizada nesta subseção é como podemos pensar o comportamento dos parlamentares com vistas a suas carreiras políticas em um contexto institucional que estimula o personalismo derivado do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, ao mesmo tempo em que o processo decisório no interior dos parlamentos é bastante centralizado no poder de agenda exercido pelo Poder Executivo? Para responder a essa pergunta é necessário conciliar variáveis e mecanismos presentes em cada um dos modelos, com vistas a esclarecer a atuação do parlamentar individualmente num contexto centralizado no poder de agenda do Executivo. O argumento desenvolvido nesta subseção é de que

baixa visibilidade da atuação dos deputados estaduais somada à baixa capacidade de interferência no processo legislativo no nível estadual (TOMIO; RICCI, 2008, p. 5) estimula a dissociação entre a dinâmica eleitoral e a dinâmica legislativa, fazendo com que a obtenção de um cargo de deputado estadual se dê, na maioria das vezes, com base em um cálculo puramente eleitoral com o objetivo de sobrevivência política em um contexto de elevada competição para outros cargos que seriam preferenciais (CORRÊA, 2016, 20; MIGUEL, 2003).

Uma vez que a CF/88 elevou os municípios a entes federados, é possível raciocinar que a estrutura de carreiras, e possíveis aproveitamentos de cargos políticos, foi alterada. É fato que a existência de vários níveis de governo amplia a estrutura de carreiras e a forma como cada ator político se aproveitará, porque em comparação a governos com sistemas unitários de níveis de governo, os "multiníveis" permitem maior movimentação de atores políticos (CORRÊA, 2016: 14, 42).

Na estrutura política brasileira, a literatura entende que o cargo de deputado estadual é inferior na estrutura de carreiras, estando acima apenas de vereadores. Isso quer dizer que entre as oportunidades que o sistema oferece, a ocupação de deputado estadual não é a que mais desperta "ambição" na maior parte dos atores políticos (CORRÊA, 2016: 24; MIGUEL, 2003).

Dito isso, Corrêa (2016) conclui, para a carreira de deputado estadual em 2010, que o padrão de ambição é estático, isto é, o deputado estadual médio tende a permanecer na mesma carreira. A tese de Corrêa, que pressupõe os atores políticos realizando cálculo racional para reeleição e que agem conforme a estrutura de oportunidades políticas e a política como profissão, analisa a relação entre os padrões espaciais de votação dos deputados estaduais e a estrutura de carreiras dos parlamentares, e chama atenção que são incluídos todos os Estados do Brasil, exceto o Distrito Federal que de fato não é caracterizado como Estado e possui outro cenário de carreiras. Parece haver poucos estudos que abordam todos os estados, por isso as carreiras são geralmente analisadas apenas no estado específico escolhido pelo pesquisador (CORRÊA, 2016: 27).

Sobre a posição de deputado estadual, é necessário analisar quais são as características do cargo: disponibilidade, acessibilidade e atratividade. O posto de

deputado estadual é intermediário quando se observam os três níveis de governo, e de acordo com Samuels (2002), no Brasil, a carreira legislativa é inferior aos cargos do Executivo, pois é no Executivo que se concentra recursos e poder. Uma das razões pela pouca atratividade do cargo de deputado estadual é a limitação de competências institucionais para atuar no seu mandato (CORRÊA, 2016: 38, 44, 133).

Pelo raciocínio descrito, é melhor ao ator político ocupar uma prefeitura, considerando as possibilidades de tamanhos de municípios do país, do que o próprio cargo de deputado federal, partindo da ideia de protagonismo e controle de recursos. O município, contudo, deve ser um que possibilita controle de recursos, pois cidades pequenas não oferecem a mesma estrutura de recursos que cidades de grande porte. Nesse aspecto é importante entender que o período intercalado de eleições torna a decisão do ator concorrer à prefeitura mais fácil do que os demais cargos, visto que a eleição de Governador, Deputado Federal e Deputado Estadual são concomitantes. Ainda, o sistema eleitoral afeta determinados comportamentos, como a lista aberta e distritos eleitorais com magnitude grande (CORRÊA, 2016: 38, 42, 43, 44, 55, 72, 102; MIGUEL, 2003).

Em suma, o impacto da dimensão institucional endógena sobre o comportamento dos parlamentares estaduais, no que se refere às suas estratégias de carreira, parece bastante claro. Se de um lado o legislativo estadual não proporciona um cargo atrativo do ponto de vista da capacidade legislativa limitada e devido ao forte poder de agenda do executivo estadual, por outro lado, e de acordo com a opinião dos próprios deputados, a sua base eleitoral teria grande importância para o comportamento nas Assembleias. Portanto, a relação dos deputados com o seu eleitorado não deveria ser desconsiderada na análise das estratégias de carreira. Sendo assim, resta saber se é possível identificar algum padrão de estabilidade nas carreiras no legislativo estadual, ou se esse cargo é apenas um trampolim para postos mais elevados em nível federal, ou mesmo, se o padrão de carreira predominante é o "vai-e-vem" entre o legislativo estadual e os executivos municipais. Com isso, é notória a necessidade de se explorar os padrões de carreira dos deputados estaduais tendo como foco as diferentes conexões eleitorais apresentadas, hipótese que será desenvolvida no próximo tópico. (CORRÊA, 2016: 48).

Já a origem dos deputados estaduais, ou seja, qual ocupação o parlamentar ocupava antes de ser eleito para o cargo, ou no caso que tentou se eleger em eleição anterior, é visto que a maioria dos deputados estaduais se reelegeram para seus

cargos. Poucos parlamentares “se aposentam” ou almejam cargos hierarquicamente mais altos, como senador, deputado federal e prefeito, mostrando a ambição estática. O autor levanta que a origem pode ser política, como deputado estadual ou federal, vereador, ou não, nestes casos sendo a ocupação, como empresário, professor e dona de casa (CORRÊA, 2016: 52).

Ao analisar se a ambição dos deputados estaduais, em 2010, é voltada ao nível local ou nacional, Corrêa chega ao resultado que apenas 7,9% dos parlamentares concorreram a cargos nacionais. Esse resultado expõe que a dinâmica local é bem mais complexa do que a literatura da Ciência Política atual consegue explorar (CORRÊA, 2016: 52).

Em números, são 26 Assembleias Legislativas, 1 Câmara Distrital, e somando-se os deputados estaduais e distritais, são 1059 parlamentares no total. Esse cálculo para os municípios pode chegar a mais de 58 mil vereadores (em 2020, foram 58.208)⁴. Isso significa que ao estudar carreiras apenas ao nível nacional, é ignorada a realidade local, onde de fato estão a maioria dos políticos brasileiros. Por óbvio, a política local pode controlar menos recursos e possuir menos prerrogativas legislativas institucionais, contudo sua importância não deve continuar sendo ignorada pela revisão de literatura

⁴ Eleições 2020: 58.208 vagas de vereadores estarão em disputa neste domingo (15) <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/eleicoes-2020-58-208-vagas-de-vereadores-estarao-em-disputa-neste-domingo-15>

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gargalo sobre estudos subnacionais não é exclusivo do Brasil e esse tipo de literatura é praticamente exclusivo de países que possuem mais de um nível de governo. Há preferência de estudos sobre os entes centrais frente ao subnacionais, e parte do motivo pode ser a dificuldade de acesso aos dados desse nível de governo, se é que existe o dado.

Através da revisão teórica realizada, desde o início do Poder Legislativo Subnacional no Achamento do Brasil, a história colonial, republicana, ditatorial e democrática, mostramos que esses corpos políticos foram perdendo seu protagonismo e poder de influência local. Em certa medida é compreensível, pois no passado o poder político local, devido a relações sociais, era de fato o mais próximo do cidadão. Nos tempos atuais ainda são mais próximos, mas as relações sociais não dependem da proximidade física que o passado exigia.

Não é possível determinar que no Brasil houve dependência da trajetória das instituições legislativas subnacionais, devido a interrupção sucessiva dos trabalhos, a falta de transição dessas instituições em diferentes regimes e, aparentemente, pouco impacto na vida do cidadão, levando a concluir que os legislativos estaduais foram inerentes do período que existiram, apesar no nome “Assembleia Legislativa” persistir desde Vargas. Nome, aliás, que parece ser a semelhança mais notável entre os períodos, pois a estrutura de composição e prerrogativas institucionais mudaram enormemente.

Pós a Constituição de 1988 percebemos que as Assembleias não se comportam como imitação das Casas Federais. O controle orçamentário subnacional é inferior, havendo pouco espaço para manipulações de recursos monetários, e os trabalhos das Assembleias são mais como fiscalizadoras do que executoras e, diferentemente do poder nacional, nos estados existe a função das Assembleias enquanto implementadoras de políticas públicas. Quanto à relação com os governadores, não é possível traçar um padrão para o País. Em determinados estados

existe de fato uma relação de dominância, enquanto outros parecem viver um embate direto com seus governadores.

Já as carreiras e trajetórias indicam que a maioria dos deputados estaduais que ocuparam cargo nesse poder não agem como trampolim para uma carreira nacional, mas se mantêm naquela carreira até não se reelegerem mais, tanto porque não tentam a reeleição, porque perdem ou se aposentam. Os deputados estaduais que ascendem em suas carreiras são exceções. Seria interessante entender melhor quais são os interesses dos deputados estaduais, pois pode inclusive haver um cenário em que o parlamentar não queira uma carreira nacional, dando importância de fato a sua atuação local.

A legislação aprovada nas Assembleias é majoritariamente de baixo impacto, nos deixando o questionamento se as Assembleias atuam prioritariamente mais como contrapeso ao Executivo e agente fiscalizador deste do que como proponente de normas.

Esses cenários permitem que analisemos as Assembleias como corpos políticos com agenda e pautas próprias, mesmo que não saibamos ao certo quais são esses conteúdos.

É primordial que os estudos sejam ampliados para contemplar o país como um todo, que naveguem pelas áreas de conhecimento da Ciência Política para traçar uma visão completa do que são as Assembleias no Brasil e não limitados a regiões brasileiras.

Um fator de preocupação quanto ao Poder Legislativo Estadual é que, a maioria das Casas não divulga seus dados de forma satisfatória, e o contato com estes órgãos não é aberto, mesmo que exista a Lei de Acesso à Informação (LAI). Inicialmente pretendia-se levantar também a produção legislativa de Assembleias menos estudadas, mas o contato com ao menos quatro delas não resultou em qualquer tipo de material, sequer houve atendimento aos pedidos por meio da LAI.

Com exceção de Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, os demais estados não possuem nenhum sistema de dados abertos, tornando

a pesquisa subnacional uma tarefa não somente difícil pela variedade de regras destas Casas, mas custosa financeiramente. Não é possível atribuir essa falta de transparência como proposital, mas é questionável porque estados cujas Assembleias possuem orçamentos grandiosos, como RJ e SC, não possuem dados abertos.

É admirável tentativa do Senado Federal de tornar o processo mais transparente por meio do Programa Interlegis, em que estão sendo padronizados alguns sites de Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, porém mesmo os órgãos que utilizam esse sistema unificado não tornaram seus dados abertos. Como o sistema depende da alimentação de dados dos órgãos locais, há chances de que o fornecimento das plataformas não solucione completamente a falta de dados, pois o componente da burocracia destas Casas deve manter os dados atualizados.

Uma instituição tão jovem quanto as Assembleias brasileiras precisam indicar como está o seu poder local. A falta de estudos sobre o tema omite um cenário local que pode até mesmo condicionar o cenário nacional, porém hoje em dia não é possível saber esse tipo de análise devido ao gargalo. Partindo da noção de *accountability*, entendida como a responsabilidade do representante com seu representado, é essencial que exista melhor comunicação e dados sobre o que ocorre nesses espaços, especialmente em um país com voto compulsório.

Indo além do tema proposto, notamos que devido à pandemia do coronavírus, houve uma explosão do protagonismo das Assembleias. Durante a pandemia, essas Casas legislaram circulação de pessoas, recursos para saúde, auxílios setoriais (como comércio), e posteriormente, também na instauração de CPIs.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 53, p. 587-620, 2010.

BOBBIO, Norberto. 1909- **Dicionário de política** I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CALIMAN, Auro Augusto. **Processo legislativo estadual**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 159-177, 2009.

CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. **História do Legislativo Brasileiro. Assembleias Legislativas**. Brasília: Senado Federal, vol. V, 2007.

CLEMENTE, Roberta. **Variações de presidencialismos na federação brasileira: processo político e reforma nos estados, 1995-2006**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getulio Vargas. 2007.

CORRÊA, Filipe Souza. **O que fazer para sobreviver politicamente?: padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais. 2016.

DE PAULA, Julio Cesar Guimarães. **Os estudos legislativos e suas engrenagens analíticas: as interconexões entre teoria, empiria e metodologia na produção acadêmica recente (2006/2015)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais.

DOWNS, William M. Sub-national legislatures. In: The Oxford handbook of legislative studies. MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas; STRØM, Kaare (Ed.). **The Oxford handbook of legislative studies**. Oxford University Press, EUA, 2014.

EATON, Kent. **Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America**. Stanford University Press, EUA, 2004.

ENCINAS RIVEROS, Jesus Mauricio. **A dinâmica da presença em sessões parlamentares sob o enfoque de sistemas complexos**. 2017. vii, 43 f. Dissertação (Mestrado em Física) - Universidade Estadual de Maringá, 2017.

FERREIRA DE VARES, Sidnei. A dominação na República Velha: uma análise sobre os fundamentos políticos do sistema oligárquico e os impactos da Revolução de 1930. **História: Debates e Tendências**, vol. 11, núm. 1, jan/jun, pp. 121-139 Universidade de Passo Fundo Passo Fundo, Brasil, 2011.

FERREIRA, Débora Costa; MENEGUIN, Fernando Boarato; BUGARIN, Maurício Soares. Atuação do poder legislativo estadual: análise dos incentivos dos deputados estaduais na atividade legislativa. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 4, n. 2, p. 700-724, 2018.

FIALHO, Tânia. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de economia política**, v. 19, n. 2, p. 131-149, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

ISHIYAMA, John T. Regionalism and the nationalization of the legislative vote in post-communist Russian politics. **Communist and Post-Communist Studies**, v. 35, n. 2, p. 155-168, 2002.

JAIN, C. M. **State Legislatures in India: The Rajasthan Legislative Assembly; A Comparative Study**. New Dehli: S. Chand, 1972.

JORDÃO, Jorge Luiz. **Portais eletrônicos legislativos como instrumentos de accountability, transparência e democracia**. 2016. 179 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

MARENCO, André. Path-Dependency, Instituciones Políticas y Reformas Electorales. **Perspectiva Comparada. Revista de Ciencia Política**, v. 26, n. 2, p. 53-75, 2006.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2003.

PARANHOS, Ranulfo. **Conexões inglórias: responsividade e produção legislativa subnacional no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco. 2014.

PRAÇA, Sérgio. A organização do processo orçamentário nas Assembleias legislativas brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

QUEIROZ, Dimas Barrêto et al. Mandatos eleitorais e ciclos político-orçamentários: evidências dos estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, 2019.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 15, n. 1, 2014.

ROCHA, Marta Mendes da; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 278-308, Nov. 2012.

SAMUELS, David J. Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.

SGARBOSSA, Luís Fernando; BITTENCOURT, Laura Carelli. Os 30 anos das Constituições Estaduais no Brasil e os Direitos Fundamentais Estaduais. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 4, n. 1, p 90-116, ago, 2019.

SILAME, Thiago Rodrigues, SANTOS, Denisson da Silva. Diálogos em Torno do “Ultrapresidencialismo” Estadual. **12º Encontro da ABCP**, Out 19-23; Evento online, 2020.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados [online]**. 1999, v. 42, n. 2.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 13, n. 21, p. 59-107, jan./jun. 2012.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 193-217, fev. 2012a.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, p. 255-277, nov. 2012b.