

PODER LEGISLATIVO E ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO: ANÁLISE COMPARATIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO E DO CONGRESSO NACIONAL.

Leandro Rodrigues Siqueira, Karina Lilia Pasquariello Mariano – Ciência Política – Ciências Sociais – Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara.

O padrão institucional de relações entre os poderes Executivo e Legislativo, no qual observa-se a predominância do Executivo sobre a formulação de políticas públicas, complexifica a caracterização do papel do Legislativo no Brasil (Abrucio, 1998; Clemente, 2000; Costa & Oliveira, 1998; Figueiredo & Limongi, 1999; Moraes, 2001). Na busca de tal caracterização, o estudo procura contribuir para uma melhor compreensão, no plano institucional, do desenvolvimento da democracia no período recente (1988-2005), sendo também um esforço para acrescer ao reduzido número de estudos que refletem sobre os limites e possibilidades da atuação do Poder Legislativo no âmbito subnacional, especificamente no que se refere ao Estado de São Paulo, não se atendo apenas à esfera federal.

Nesse sentido, temos na Constituição de 1988 um marco legal que representa a consolidação de uma nova engenharia institucional no Brasil, a qual redimensionou, entre outras mudanças, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo quando comparadas à dinâmica existente no regime político autoritário anterior. A proeminência do Poder Executivo na iniciativa da lei limitou substantivamente, ao longo do período militar, o exercício das competências legais do Poder Legislativo.

Com a nova Constituição, muitas prerrogativas institucionais que haviam sido subtraídas foram recuperadas e inseridas no novo texto. Embora muito dos dispositivos legais que possibilitavam ao Executivo preponderar sobre o processo legislativo tenham, em grande parte, sido preservados.

Desse modo, a Constituição de 1988 abarcou dois conjuntos distintos e, de certa forma, contraditórios de medidas no que tange às relações Executivo e Legislativo: de um lado, apresenta uma série de medidas que recuperaram mecanismos constitucionais subtraídos do Legislativo durante a ditadura, fortalecendo o Congresso Nacional, mas, de outro, demonstra uma continuidade legal referente à não reversão de poderes legislativos adquiridos pela Presidência ao longo do regime precedente, o que dificulta o próprio fortalecimento do Legislativo, enquanto uma instância de poder autônomo (Figueiredo e Limongi, 1995).

No tocante ao processo decisório da Constituição de 1988, Souza (2003) aponta para a consciência dos membros constituintes na formulação das normas legislativas. Nessa perspectiva, a nova legitimidade democrática recolocava em cena o imperativo de um Executivo com funções efetivas de intervenção no processo legislativo, ou seja, a manutenção de certos mecanismos constitucionais, originários do período militar, foi fruto de uma reflexão racional dos atores, os quais preocupados em garantir condições de governo ao Poder Executivo, reconheceram em tal poder a faculdade de desenvolver uma visão sistêmica da dinâmica institucional, a qual poderia capacitá-lo para atuar não apenas em um campo restritivo de competências legais.

No momento constituinte, portanto, a preocupação com a estabilidade do novo regime democrático que seria implantado era manifesta. O debate intenso entre presidencialismo e parlamentarismo, presente no Congresso Constituinte de 1987 a 1988, estendeu-se até o plebiscito de 1993, previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual reafirmou o modelo presidencialista como o sistema democrático de governo do Brasil.

O argumento presente no debate conferia à fusão ou à separação dos poderes (modelos parlamentaristas e presidencialista, respectivamente) um *status* de princípio essencial pelo qual se deduz o funcionamento de todo o sistema político, inclusive a probabilidade de crises e a disciplina partidária. Este aspecto é contestado por alguns autores como Fernando Limongi, discordante desse argumento de que a definição constitucional referente às formas de governo afetaria sobremaneira os incentivos e as estratégias dos políticos, pressupondo, portanto, que “(...) o parlamentarismo seria superior ao presidencialismo por conter mecanismos que incentivariam a cooperação entre os atores políticos, incentivos que estariam ausentes, quando não operando em sentido contrário, no

presidencialismo” (Limongi, 2003, p. 8). Nota-se, assim, a pressuposição de diferentes premissas comportamentais, e não apenas institucionais, em relação às distintas formas de governo.

Em contrapartida, a literatura mais atual tende a diminuir as distâncias entre o parlamentarismo e o, assim chamado, “presidencialismo de coalizão”¹ (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2002), e redobrar a atenção dada àquelas variáveis relativas à organização do processo decisório, isto é, ao grau de centralização desse processo, o qual passa a ser visto como um fator de suma importância na estrutura de incentivos aos atores políticos envolvidos, seja referente à cooperação entre Executivo e Legislativo, seja referente à coesão partidária.

Nessa linha teórica, o presente estudo tem na organização do processo decisório um ponto fundamental para a compreensão da atuação parlamentar no período constitucional recente, tecendo uma comparação geral entre a estrutura legislativa do Congresso Nacional e a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Nos últimos anos, a ciência política brasileira produziu um crescente número de estudos referentes ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no país. Apesar disso, as análises costumam centrar-se no nível nacional, renegando a dinâmica entre os Poderes no âmbito subnacional a um segundo plano.

A presente pesquisa incorpora ao debate institucional o diálogo entre esses dois níveis. Para tanto, a literatura já existente e a análise de documentos oficiais (Constituições e Regimentos Internos, nacionais e paulistas) são utilizados como instrumentos para a observação de possíveis pontos destoantes, presentes em elementos estruturais comuns das duas Casas Legislativas. Consideram-se aqui, aliás, elementos estruturais comuns: os mecanismos e instrumentos disponíveis aos parlamentares para suas respectivas atuações, intervenções e fiscalizações no que tange às políticas públicas; as atribuições dos líderes partidários, da Mesa Diretora e das comissões; e os sistemas de deliberação existentes.

Com base no método descrito acima, chega-se a constatação que ambas Assembléias não são capazes de reverter o quadro de predominância do Poder Executivo no processo decisório. A dinâmica do cenário federal, a qual apresenta o Executivo enquanto “principal legislador *de jure* e de fato” (Figueiredo e Limongi, 1995, p.175) é repetida no âmbito subnacional, enquanto um modelo de “ultrapresidencialismo” estadual (Abrucio, 1998; Costa e Oliveira, 1998). Ainda assim, é possível vislumbrar diferenças entre as instâncias, tal como afirma Roberta Clemente (2000): “Respeitadas as suas diferentes atribuições e competências, verifica-se que, comparativamente, o Presidente da República dispõe de maiores poderes legislativos que o Governador do Estado de São Paulo” (p.212); isso é verificado, por sua vez, quando tomamos por referência as características condizentes às medidas provisórias e aos pedidos de urgência urgentíssima na tramitação dos projetos no Congresso Nacional.

Por outro lado, observa-se que os deputados estaduais paulistas dispõem de maiores prerrogativas de atuação que os deputados federais e senadores, ao menos no tocante à fiscalização do Estado. Em contrapartida, ressalta-se o caráter mais atuante do Legislativo federal nas questões de governo do que o apresentado pelo Legislativo estadual de São Paulo. Já que este último apresenta uma organização interna menos favorável à intervenção, sobretudo, referente à distribuição de recursos legislativos, os quais estão majoritariamente nas mãos do presidente da Casa, enquanto que no plano federal, há uma maior distribuição seja referente aos membros da Mesa Diretora, seja aos líderes partidários.

O presente estudo enfatiza, portanto, as variáveis institucionais formais (e não as comportamentais) do sistema, sobretudo, aquelas referentes à organização do processo decisório, representando, no limite, uma tentativa de contribuir à compreensão da dinâmica político-institucional brasileira, através da reflexão de questões como a efetiva capacidade do Legislativo no Brasil de representar a sociedade, de fiscalizar o Poder Executivo e de legislar autonomamente.

¹ Recentemente, diversos aspectos do “presidencialismo de coalizão” vem sendo criticados no país, devido, sobretudo, à problemática referente às alianças governamentais, as quais sofreram denúncias nos últimos anos de terem sido acordadas por meios ilícitos. Contudo, o presente trabalho não visa questionar o modelo, mas sim, tomá-lo como base para a análise do objeto proposto.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. “O ultrapresidencialismo Estadual”. In: ANDRADE, Régis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: Uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1988
- CHEIBUB, José Antônio; PRZERWORSKKI, Adam & SAIEGH, Sebastian. “Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, 2002.
- CLEMENTE, Roberta. *A Evolução Histórica das Regras do Jogo Parlamentar em uma Casa Legislativa, o Caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Administração apresentada ao programa de Pós-Graduação da FGV/EAESP, São Paulo, 2000.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira & OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. “A Fraqueza da Assembléia Legislativas do Estado de São Paulo”. In: ANDRADE, Régis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: Uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1988.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, 1995.
- _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.
- LIMONGI, Fernando. “Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório”. *BIB*, São Paulo, n. 55, 2003.
- MORAES, Filomeno. “Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. *São Paulo Em Perspectiva*, vol. 15, n. 4, 2001.
- SANTOS, Fabiano. “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, 2002.
- SOUZA, Márcia Teixeira. “O processo decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais”. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

Bolsa: Fapesp