

O Processo Legislativo

Estadual: cooperação e

transparência por meio da

tensão política

Prof. Dr. Victor Garcia Miranda

Ciência Política

GoPEC-UFMS

NUSP-UFPR

Segunda Legal (Processo Legislativo)

AL-MS, 03/06/19

Fala em três momentos:

1) Realidade: qual a situação verificada nas AL's?

2) Normatividade: qual o propósito do Proc. Legis.? E o que pode ser feito para melhorar, dentro da realidade existente?

TESE (parece ÓBVIA e SIMPLES, mas não é...):

PARA O BEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (E POR EXTENSÃO, PARA O BEM DA SOCIEDADE), É FUNDAMENTAL QUE TENHAMOS COOPERAÇÃO E TRANSPARÊNCIA ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Por meio de TENSIONAMENTO POLÍTICO QUALIFICATIVO.

**Parece ÓBVIA, mas
não é...
...a REALIDADE nas
ALS**

Características do Processo Legislativo nas AL's

- A definição simplista de que o Legislativo é puramente subjugado ao Executivo é EQUIVOCADA.

POR QUÊ?????

- 1) Pelo fato de o mecanismo de predominância não ser da NATUREZA DAS INSTITUIÇÕES (basta se ter um governador para que, por consequência, tenha deputados submetidos/que se “dobram” à ele);
- 2) Pelo fato de haver um PADRÃO INSTITUCIONAL que baliza as relações entre executivo e legislativo nos estados brasileiros (com exceção da prerrogativa de MP's de alguns governadores, as regras de proposição, veto, quórum, prerrogativa orçamentária e administrativa dos governadores é similar entre os estados), e ainda assim as FORMAS de relação política serem altamente diferentes;
- 3) Por haver variáveis mais complexas, com alta variabilidade de UF para UF e que podem explicar melhor o mecanismo: no. de cadeiras na AL; densidade populacional da UF; relações pessoais; presença de parlamentares com origem corporativa;
- 4) Por que tal afirmação enseja a existência (que não é real) de deputados “vítimas” de governadores “algozes” – e isso só atrapalha a boa análise;
- 5) Pelo fato de muito parlamentares intencionalmente se beneficiarem da predominância do PE, pois assim distanciam-se de controvérsias (principalmente de ordem fiscal) que possam afetar negativamente os seus mandatos;
- 6) Por que é normal que haja composição de maioria por parte do PE (que invariavelmente tende a atrair parlamentares de centro, mesmo que tenham ganhado eleição em partido ou chapa distinta da do governador).

Em suma, verificações da literatura indica que:

A realidade das AL's possui

- 1) grande dependência de proposições originadas no Executivo, mas em decorrência de suas prerrogativas exclusivas;
- 2) numerosa produção legislativa dos parlamentares, indicando haver uma agenda decisória autônoma;
- 3) a hipótese de subordinação do Legislativo tem eficácia limitada (pelos motivos discutidos no slide anterior).

A melhor forma de entender a realidade é considerar que há três cenários decisórios distintos de processo decisório:

- i) um em que as leis que organizam a máquina administrativa são agenda dominada pelo Executivo, e *ponto final*;
- ii) a definição das normas das políticas públicas, estas, sim, podem ser compartilhadas pelos dois poderes (ATENÇÃO PARA ESSE ITEM);
- iii) a produção de leis honoríficas e de baixo efeito distributivo correspondem à agenda decisória autônoma dos parlamentares e assim continuará sendo (não adianta efetuar juízo de valor em relação a isso).

- Os deputados estaduais propõem, fundamentalmente, três tipos de leis:
 - 1) leis que “declaram de utilidade pública” associações e entidades sem “fins lucrativos”, leis que “denominam” pontes, estradas, escolas, prédios públicos etc. ou criam “dias comemorativos”, e leis que dão “títulos” para homenagear personalidades – em geral, estas leis possuem uma grande taxa de aprovação;
 - 2) leis que criam, alteram ou regulamentam “políticas públicas” (saúde, educação, meio ambiente etc.), com uma baixa capacidade de aprovação, porque, geralmente, conflitam com as diretrizes das políticas aprovadas por lei complementar ou, simplesmente, não são consensuais à maioria dos parlamentares (sofrem o dilema da ação coletiva e a dispersão de preferências entre os deputados);
 - 3) leis que tratam de aspectos da “administração pública” (cria cargos ou programas públicos, por exemplo) ou de questões “orçamentárias” (criação, alteração e isenção de tributos, por exemplo), que, geralmente, são arquivadas porque tratam de matérias legislativas cuja prerrogativa de proposição é exclusiva do Executivo estadual

**Parece ÓBVIA, mas
não é...
...a **NORMATIVIDADE**
nas **ALs****

Precisa-se superar a normatização óbvia e ilusória...

De acordo com Ferreira Filho o processo legislativo corresponde ao “modo de elaboração da lei”. Em seu entendimento, ele corresponde a um conjunto de procedimentos racionais preenchidos por um aspecto fundamental: a lei precisa estar contida pelo cumprimento do que classifica como sendo a “vontade geral”.

“(…) é fátuo pretender que, sendo a lei exclusivamente definida pela decisão política de u’a maioria, ou até de uma minoria, todos se curvem a seu império, quando fere profundamente a imagem que cada um faz do bom e do equitativo. A politização da elaboração legislativa conduz ao desprestígio da lei, a uma crise da lei; e a uma crise do próprio processo legislativo” (FERREIRA FILHO 1995, p. 12).

...mas, seguindo-se a realidade:

ITEM 2:

- Politicamente, é preciso que situação e oposição ao governador tentem legislar (e fiscalizar) mais sobre educação, saúde, transporte, segurança pública, e questões ambientais.
- O OBSTÁCULO: em geral isso se conflita com o PE, que inviabiliza proposições nessa direção com vetos (alega “invasão de competência”).
- A SAÍDA: propostas de lei e atos fiscalizatórios que vão nessa direção tenderão a GERAR TENSÃO POLÍTICA com o PE e demais partes.

A realidade política nas AL pequenas (pesquisadas pela literatura) é baseada majoritariamente em relações individuais/atomizadas entre governadores e deputados, governadores e burocratas, deputados e burocratas e entre os próprios deputados.

Devido a isso, as políticas públicas ganham em qualidade com TENSIONAMENTO POLÍTICO
QUALIFICATIVO:

Orientação política do processo legislativo produz reações das partes:

Acirramento de proposição legislativa (requerimentos, ofícios, emendas e PLs)

Geração de dados e
informações sobre as
políticas públicas

Cooperação (conflito) e Transparência

Implementação
de parte dos
componentes
dos PL's; revisão
de atos por meio
de verificação
fiscalizatória

Reatividade do governador e da burocracia estadual frente às demandas

Referências:

- Abrucio, Fernando Luiz. (1994). Os barões da federação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (33), 165-183
- Ferreira Filho, M. G. (1995). *Do processo legislativo*. Editora Saraiva.
- Kinzo, M. D. (2009). Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, 2(3), 9-25.
- Ricci, P., & Tomio, F. (2012). O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião pública*, 18(2), 255-277.
- Tomio, F. R.L. (2012). Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *Revista Estudos Legislativos*, (5).

