



ADRIÁN SÁNCHEZ ABRAHAM

**Processo Legislativo Estadual: uma análise a partir
dos pareceres da Procuradoria Geral do Estado de Santa
Catarina sobre autógrafos de 1995 a 2012**





UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA

ADRIÁN SÁNCHEZ ABRAHAM

**PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS
PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
SOBRE AUTÓGRAFOS DE 1995 A 2012**

Salvador, Bahia
2013

ADRIÁN SÁNCHEZ ABRAHAM

**PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS
PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
SOBRE AUTÓGRAFOS DE 1995 A 2012**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado da
Escola de Administração da Universidade Federal
da Bahia, como requisito parcial para a obtenção
do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral

Co-orientador: Prof. José Francisco Salm, PhD.

Salvador, Bahia
2013

Escola de Administração - UFBA

A159 Abraham, Adrián Sánchez

Processo legislativo estadual: uma análise a partir dos pareceres da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina sobre autógrafos de 1995 a 2012 / Adrián Sánchez Abraham. – 2013.

136 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral.

Co-orientador: Prof. Dr. José Francisco Salm.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

1. Poder legislativo – Santa Catarina. 2. Santa Catarina. – Política e governo. 3. Tática política – Santa Catarina. 4. Projetos de lei. 5. Santa Catarina. Procuradoria Geral. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 328.1

ADRIÁN SÁNCHEZ ABRAHAM

**PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS
PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
SOBRE AUTÓGRAFOS DE 1995 A 2012**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Administração,
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 7 de junho de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sandro Cabral – Orientador
Doutor em Administração pela UFBA
Professor Adjunto III da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho
Doutor em Regional Planning. University of London, Inglaterra
Professor Associado IV da Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. José Francisco Salm
Doutor em Administração Pública pela University of Southern, Califórnia - EEUU
Professor colaborador da Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dr. Leonardo Secchi
Doutor em Studi Politici "Istituzioni e Politiche Pubbliche" - Università degli Studi di Milano – Itália
Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

Prof. Dr. Sérgio Giovanetti Lazzarini
Doutor em Business Administration pela Washington University in St Louis, EEUU
Professor Titular do Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper

AGRADECIMENTOS

Ao concluir, com este trabalho, o Programa de Doutorado em Administração do Núcleo de Pós Graduação em Administração (NPGA), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), realizado em convênio com o Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), agradeço ao NPGA/UFBA e à ESAG/UDESC pela oportunidade oferecida. Faço-o nas pessoas dos Professores José Francisco Salm, Francisco Gabriel Heidemann, Rogério Hermida Quintella, José Antônio Gomes de Pinho e Sandro Cabral, que estiveram incumbidos de executar o Programa. e que, para tanto, se sucederam, ao longo do tempo, nas posições de Coordenação local e na sede, bem como na de Coordenação Geral do NPGA/UFBA.

Sou grato, também, à Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC), na pessoa do Dr. Loreno Weissheimer, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica do órgão, que franqueou o acesso ao acervo de pareceres sobre autógrafos da PGE/SC.

Faço agradecimento pessoal aos Professores Sandro e Salm, pois sem a sábia orientação, forte estímulo, grande animação, prudência, experiente conselho, fé e garra de ambos, eu jamais teria conseguido concluir o trabalho. Aos Professores Pinho e Rogério, pela compreensão, condescendência e paciência demonstradas ao longo do caminho.

Registro, ainda, agradecimento pessoal ao Prof. Sérgio Lazzarini, pelas valiosas contribuições e sugestões dadas no Exame de Qualificação.

Meus agradecimentos pessoais à Bibliotecária EniBesen, responsável pela Biblioteca da PGE/SC, que, com diligência, não deixou faltar um único parecer sobre autógrafo na coleta dos dados.

Agradeço, a ajuda inestimável da Adv^a. Michele Zuchinalli e de Natali Correa Souza e Ramon Martins Souza, acadêmicos participantes do Grupo de Pesquisa Estratégia e Governança em Serviços Públicos (NPGA/UFBA), na coleta e classificação dos dados, bem como o socorro imprescindível recebido do colega doutorando Paulo Reis, do NPGA/UFBA, no tratamento estatístico aplicado aos dados e na interpretação dos resultados.

Recebi, também, o apoio necessário dos Professores da ESAG/UDESC Clerilei Aparecida Bier, Giselle Meira Kersten, Denise Pinheiro e Isabela Regina Fornari Müller para comparecer aos estágios na sede, em especial o último e decisivo deles, bem como do Prof. Eduardo Jara, para a qualificação do projeto de pesquisa. Muito obrigado.

RESUMO

O processo legislativo que acontece nas assembleias legislativas dos Estados é resultado do exercício da soberania popular na elaboração de leis, por meio dos deputados estaduais, que são os representantes ou delegados eleitos pelo povo. Na democracia brasileira, com “presidencialismo de coalizão” e “ultrapresidencialismo” dos Governadores, o Chefe do Poder Executivo tem instrumentos institucionais e força política para dirigir a agenda política e legislativa. A Advocacia Pública de Santa Catarina, exercida pela Procuradoria Geral do Estado (PGE/SC), tem a função institucional de opinar acerca da sanção ou veto de autógrafo, denominação dada ao documento submetido ao Chefe do Poder Executivo com o texto final de um projeto de lei aprovado na casa legislativa, para sanção ou veto. Este trabalho, a partir de abordagem quantitativa, analisou a produção legislativa catarinense a partir do acervo de 1.178 pareceres sobre autógrafos expedidos pela PGE/SC e respectivos autógrafos, de 1995 a 2012, mais uma amostra aleatória de 610 autógrafos dentre aqueles que não passaram pela PGE/SC, no período. O objetivo foi conhecer os fatores que levaram o Governador a sancionar ou vetar um autógrafo. Como resultado, verificou-se que o conteúdo da legislação aprovada pelo deputado estadual e sancionada pelo Governador beneficia o reduto eleitoral do parlamentar, assim entendido tanto o local geográfico como a classe, categoria ou coletividade específica que suporta eleitoralmente o deputado. Os achados do trabalho sugerem que, quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa, com mais de um mandato, no mínimo, tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo Governador. Quanto ao alinhamento entre a recomendação da PGE/SC e o ato do Governador, a conclusão é a de que, em linhas gerais, no período houve alinhamento, com exceção de casos em que a iniciativa legislativa foi de parte do Poder Executivo e o autógrafo beneficiava classe, categoria ou coletividade específica. Assim, os resultados obtidos lançam luzes sobre a dinâmica do processo legislativo brasileiro, com possíveis implicações para a teoria e para a prática política.

Palavras-chave: processo legislativo. Assembléia Legislativa. Santa Catarina. Projeto de lei. Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina. Parecer sobre autógrafo.

ABSTRACT

The legislative process that takes place in the states parliaments at the subnational level in Brazil is a result of the exercise of popular sovereignty in the drafting of laws, by means of state legislators, who are the representatives or delegates elected by the people. In Brazilian democracy with "coalition presidentialism" and "ultrapresidentialism" of States Governors, the Governors count on institutional and political power to direct the political and legislative agenda. The Santa Catarina public advocacy, exercised by the General Prosecutor of the State of Santa Catarina (PGE/SC), has the institutional role of issuance of legal opinion about sanction or veto of the bill, which is the document submitted to the Governor with the final text of a bill approved in the legislative house, to sanction or veto. This study analyzed the legislative production of Santa Catarina State from a collection of 1,178 legal opinions on bills issued by PGE/SC and their respective bill, covering the period from 1995 to 2012, plus a random sample of 610 bills of those who have not been submitted to PGE/SC for issuance of a legal opinion in the period. The purpose was to understand the factors that lead the Governor to sanction or veto a bill. As result, it was found that the content of the bill approved by state parliament representative and sanctioned by the Governor benefits the representative constituencies, thus understood both the geographic location as the class, category or specific community that supports electorally the representative. The findings of this study suggest that when the legislative initiative is parliamentary, members with longer political career, with at least more than one term, tend to have their projects approved and sanctioned by the Governor. As for the alignment between the recommendation of the PGE/SC and the act of the Governor, the conclusion is that, in general, in the period there has been alignment, except for cases in which the legislative initiative was by the executive and the bill benefited class, category or specific community. Thus, the results shed light on the dynamics of the Brazilian legislative process, with possible implications for theory and political practice.

Keywords: legislative process. State (subnational level) Parliament. Santa Catarina. General Prosecutor of the State of Santa Catarina. Legal opinion about bill.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1.	Resumo das hipóteses testadas e resultado esperado	65
Figura 1:	Processo Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)	68
Quadro 2.	Especificação e descrição das variáveis	73
Quadro 3	Sumário dos resultados dos testes das hipóteses	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Quantidade de pareceres sobre autógrafos por ano analisada.....	80
Tabela 2.	Análise das estatísticas descritivas – dados gerais	83
Tabela 3.	Análise das estatísticas descritivas – variáveis dependentes	88
Tabela 4.	Análise das estatísticas descritivas – teste de robustez	92
Tabela 5.	Fatores que afetam a probabilidade de o Governador sancionar ou vetar um autógrafo – com recomendação da PGE/SC	98
Tabela 6.	Fatores que afetam a probabilidade de o Governador sancionar ou vetar um autógrafo – sem recomendação da PGE/SC	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	– Advocacia Geral da União
ALESC	– Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
ALESP	– Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
CE/SC	– Constituição do Estado de Santa Catarina
CR	– Constituição da República Federativa do Brasil
INFOLEGIS	– Sistema de Informação Legislativa da PGE/SC
MP	– Medida Provisória
MP/SC	– Ministério Público do Estado de Santa Catarina
PGE/SC	– Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina
PGJ/SC	– Procuradoria Geral de Justiça de Santa Catarina
PL	– Projeto de Lei
PLC	– Projeto de Lei Complementar
PROCLEGIS	– Sistema de Acompanhamento do Processo Legislativo da ALESC
TCE/SC	– Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TJSC	– Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TRE/SC	– Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PROCESSO LEGISLATIVO	18
2.1	DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOVERNO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	18
2.2	BARGANHA ENTRE PARLAMENTARES E EXECUTIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.3	CIÊNCIA POLÍTICA E PROCESSO LEGISLATIVO	30
2.4	PROCESSO LEGISLATIVO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	35
3	PROCESSO LEGISLATIVO	39
3.1	PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL	39
3.2	PROCESSO LEGISLATIVO EM SANTA CATARINA	45
3.3	CONSIDERAÇÕES ACERCA DA SANÇÃO E VETO A AUTÓGRAFO.....	47
3.4	HIPÓTESES	55
4	DADOS E MÉTODO	66
4.1	OBJETO EMPÍRICO: A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA (PGE/SC) E OS PARECERES SOBRE AUTÓGRAFOS	66
4.2	MÉTODO	70
4.3	AMOSTRA.....	77
5.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	82
5.1	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	82
5.2	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS À LUZ DAS HIPÓTESES	109
6	CONCLUSÕES	122
	REFERÊNCIAS	129

1 INTRODUÇÃO

A democracia tem sido considerada, ao longo do tempo, como a melhor forma de governo, a menos má e a mais adaptada às sociedades mais evoluídas econômica, civil e politicamente (BOBBIO, 1987).

A democracia brasileira encontra-se associada ao presidencialismo, como modo de exercício do governo, sendo que, desde os anos 90, surgiu a denominação “*presidencialismo de coalizão*” para identificar o presidencialismo brasileiro, tendo em conta a característica segundo a qual o Presidente, que é o Chefe do Poder Executivo, necessita compor amplas coalizões partidárias para poder implementar sua agenda (ABRANCHES, 1995). Como processo legislativo, entende-se a ação que se desenvolve dentro da casa legislativa no trabalho de produção de leis, a qual expressa o trabalho dos representantes do povo ou delegados dele, nessa tarefa de elaborar leis.

Contudo, tal tarefa, muito embora reservada à casa legislativa, também é desempenhada pelo Chefe do Poder Executivo quanto à iniciativa de projetos de lei de sua competência, assim como ao exercício da prerrogativa de apor a sanção ou o veto ao projeto de lei aprovado no parlamento (BRASIL, 1988). Por isso, processo legislativo é o resultado do exercício da soberania popular na democracia, seja ela representativa ou delegativa, com a participação do Chefe do Poder Executivo.

Nessa tarefa de elaboração de leis, a relação entre executivo e legislativo é marcada por instâncias de conflito, cooperação e barganha. Não raro, projetos debatidos à exaustão nas casas legislativas são vetados pelos Chefes dos Poderes Executivos. De igual sorte, frequentemente, parlamentares impõem derrotas ao Executivo, mesmo em situações em que o governante de plantão possui ampla base de apoio. Em meio a esse processo, o Executivo pode se valer de organismos para fundamentar as decisões de sanção ou veto de leis, como, por exemplo, os órgãos de Advocacia Pública, exercida no Brasil pela Advocacia Geral da União e pelas Procuradorias dos Estados.

No Brasil, o processo legislativo no âmbito federal é tema de muitos estudos e variadas abordagens, sendo o Congresso Nacional uma das instituições mais observadas pelos cientistas políticos (TOMIO; RICCI, 2012). Com efeito, o diagnóstico no Brasil, até a década de 90, era que a atuação do parlamentar de âmbito federal (Deputados Federais e Senadores)

era individual, sem disciplina partidária, o que acarretava certa ingovernabilidade, pois o Executivo não conseguia o apoio parlamentar necessário para implementar o seu programa de governo. O motivo desse descompasso seria a forma de governo presidencialista, a legislação partidária e o sistema eleitoral proporcional com lista aberta (MAINWARING, 1991, 1999; AMES, 1995).

Estudos posteriores passaram a demonstrar que mecanismos institucionais (da Constituição e dos Regimentos Internos dos parlamentos) conferem instrumentos ao Executivo que o dotam de capacidade ampla para colocar em prática a sua agenda, de modo que o Poder Executivo, com a colaboração dos líderes políticos integrantes da coalizão de governo, na verdade, acaba por comandar o processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; CARREIRÃO; PERONDI, 2009).

Especializando-se, tais estudos passaram a examinar o comportamento dos parlamentares no trabalho de elaboração de leis e suas fontes de informação (SANTOS; ALMEIDA, 2011), as atuações de grupos de pressão (AMORIM NETO, 2007; AMORIM NETO; SANTOS, 2002, 2003), as contingências das regras eleitorais (MAINWARING, 1991, 1999; AMES, 1995), a disciplina partidária e a barganha do Presidente com os partidos integrantes da coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LIMONGI, 2006; ALSTON; MUELLER, 2005), os índices de aprovação de leis federais por iniciativa parlamentar ou do Executivo (GOMES; CARVALHO; REIS, 2009; GOMES, 2011), as comparações entre as produções legislativas dos períodos democráticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001; RICCI, 2003, 2008), a centralização do processo decisório no Presidente e nas lideranças partidárias (SANTOS, 2006; LIMONGI, 2006), a variabilidade nos comportamentos das bancadas de um governo a outro e a dificuldade de manter a coesão partidária sem os recursos disponíveis aos partidos da coalizão de governo (CINTRA, 2007; CINTRA; LACOMBE, 2007), a indisciplina pela ausência em plenário em vez de pelo voto contrário ao voto do partido, a incoerência ideológica ao longo do tempo em relação ao partido do Presidente e às coalizões de governo, e a inconsistência ideológica que se transmuta em mera dicotomia entre governo e oposição (SANTOS; VILAROUCA, 2004; PALERMO, 2000), entre outros aspectos. São estudos, no âmbito federal, cujo objeto são os parlamentares integrantes do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado da República), em especial os deputados federais.

Em relação aos Estados, ou seja, à produção legislativa nas assembleias estaduais, os estudos são raros, escassos e constituem campo novo, na ciência política e na administração

pública (TOMIO; RICCI, 2012; CARREIRÃO; PERONDI, 2009; CINTRA, 2007). Dois trabalhos pioneiros, no entanto, merecem registro, quais sejam, Abrucio (1998) e Santos (2001). O primeiro formulou a hipótese de que o Governador de Estado tem um domínio sobre as assembleias legislativas muito maior do que o domínio que o Presidente exerce sobre Congresso, de modo que vigoraria nos Estados um “*ultrapresidencialismo*” de parte do Governador. Os Governadores conseguiriam neutralizar a fiscalização de parte dos parlamentares, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, obtendo, ainda, que esses atores se convertam em seus aliados, em vez de fiscais. Ampla e sólida maioria no parlamento seria obtida em razão da fraqueza dos partidos políticos associada à dependência financeira dos redutos dos parlamentares junto ao erário, de modo que o Executivo do Estado convertesse na instituição capaz de organizar, sozinha, a agenda política estadual, eis que dotado de força, recursos e coerência interna para tanto.

Já Santos (2001) traz realidades diferentes daquelas descortinadas por Abrucio (1998). Ao analisar os dados do parlamento do Rio de Janeiro em relação aos vetos do Governador, Santos (2001) percebe uma agenda própria do Legislativo, separada da agenda do Governador, o que contradiz o “*ultrapresidencialismo*”. Em 1995, foram derrubados 25% dos vetos e, em 1998, 50% dos vetos do Governador do Rio de Janeiro, o que demonstra, nesse caso específico, que o Legislativo não estaria subordinado ao Governador, tendo os parlamentares apresentado elevada produção legislativa destinada à distribuição de benefícios visíveis e de baixo custo a seus redutos eleitorais.

Especificamente em relação ao Estado de Santa Catarina, destacam-se quatro estudos pontuais. Tomio e Ricci (2012) estudaram o desempenho legislativo de doze assembleias legislativas estaduais, dentre elas a do Estado de Santa Catarina, medindo o volume de leis e a dinâmica da produção legislativa estadual em duas legislaturas (de 1999 a 2002 e de 2002 a 2006). Segundo esses autores, a iniciativa legislativa do Executivo catarinense foi relativamente baixa em relação à iniciativa legislativa parlamentar, com taxa de sucesso do Executivo estável em patamar elevado, mas com vetos derrubados em cerca de um terço dos vetos totais, não havendo predominância de casos de caráter estadual ou que tenham favorecido grupos dispersos pelo território do Estado.

O segundo estudo destacado, de Carreirão e Perondi (2009), dedicou-se ao exame da disciplina partidária e do comportamento das coalizões de governo nas votações nominais no Plenário da Assembléia Legislativa, nas legislaturas de 1999 a 2006, levando em consideração não só o voto contrário, mas as ausências em plenário, com conclusão de que houve disciplina

partidária no período. O terceiro estudo encontrado, sobre a produção legislativa catarinense de 1990 a 2000 (MONTENEGRO, 2006), apontou mudança no comportamento do deputado estadual a partir da primeira legislatura, conforme ambição de carreira, bem como pontuou a preponderância de leis de “declaração de utilidade pública”. Já o quarto estudo destacado (TOMIO, 2006) analisou a produção legislativa do Estado de Santa Catarina de 1995 a 2005 e detectou quatro processos legislativos distintos conforme o objetivo da legislação: um quando se tratou de regulamentação da administração pública; um processo em caso de políticas públicas estaduais; outro quando se tratou de leis honoríficas e de baixo efeito distributivo; e um quarto processo legislativo quando se tratou de plebiscitos para a criação de municípios.

De outra parte, Ricci e Lemos (2004), ao estudarem o trabalho da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, com foco nas preferências eleitorais e seus impactos na produção legislativa, ressaltaram o consenso segundo o qual os estudos legislativos são um campo em expansão, oferecendo “um longo caminho a ser percorrido para compreensão de como operam as diversas instâncias internas do Legislativo” (RICCI; LEMOS, 2004, p. 123). Nesta linha de observação de instâncias internas dos Poderes, o presente trabalho permite observar a influência de um órgão do Poder Executivo, que exerce a Advocacia Pública (a PGE/SC), na produção legislativa estadual.

Tendo-se em consideração os estudos do processo legislativo catarinense citados, os trabalhos realizados em outros Estados e os estudos no âmbito federal, mas com a noção de que os deputados estaduais não são versões em miniatura do legislativo do país (TOMIO; RICCI, 2012), este trabalho se debruça sobre o processo legislativo do Estado de Santa Catarina, com a particularidade de que é desenvolvido a partir do acervo dos pareceres sobre autógrafos exarados pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC), de 1995 a 2012. A questão central é conhecer os fatores que levaram o Governador a sancionar ou vetar um autógrafo.

A propósito, autógrafo, como se detalhará adiante, é a denominação do documento expedido pela casa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, para sanção e consequente transformação em lei, ou para veto, e subsequente devolução ao parlamento. Nos pareceres, a PGE/SC recomenda ao Chefe do Poder Executivo, o Governador do Estado, a sanção ou o veto, total ou parcial, do autógrafo.

Assim, este trabalho captura, nos casos dos autógrafos que são submetidos à PGE/SC, o labor de aconselhamento que é desenvolvido dentro da estrutura do próprio Poder Executivo

(a PGE/SC é órgão da Advocacia Pública integrante do Poder Executivo), com vistas ao exercício do poder de controle do Poder Legislativo estadual por parte do Executivo do Estado, por meio da sanção ou do veto a autógrafo, que é prerrogativa pessoal do Governador. Como a decisão de envio a PGE/SC é uma prerrogativa do Governador, o comportamento dos processos enviados pode sofrer de viés de seleção, ou seja, o Governador poderia enviar apenas aqueles processos que quisesse, por exemplo, que fossem reprovados, evitando o desgaste político junto à base parlamentar. Nesse caso, os resultados das análises estariam comprometidos. Assim, como forma de conferir maior robustez aos achados, neste trabalho, o processo legislativo estadual é observado por meio de uma amostra aleatória dos autógrafos que não foram submetidos à PGE/SC, no período coberto pelo acervo de pareceres sobre autógrafos do órgão. Esse teste de robustez revelou que alguns resultados se mantiveram nos dois painéis de amostras de autógrafos analisados.

Analisa-se, então, a dinâmica do processo legislativo estadual, tendo como pano de fundo a relação entre a Advocacia Pública estadual levada a efeito pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC) e o Poder Executivo, no que tange à sanção ou veto do Governador a projetos de lei.

Quanto à estrutura da tese, após esta introdução, segue o capítulo 2 em que se resgata uma noção original de democracia como forma de governo e uma ideia clássica de presidencialismo, para, em seguida, situar o caso brasileiro no presidencialismo de coalizão e o impacto dessas considerações no âmbito do exercício do Poder Executivo nos Estados, com destaque para a barganha política entre os parlamentares e o Chefe do Executivo. São, também, feitas algumas considerações acerca de tipologias de políticas públicas, uma vez que a produção legislativa tem a ver com a definição e implantação de políticas públicas. Nesse capítulo, a pretensão é visualizar o lugar do processo legislativo na democracia brasileira com presidencialismo de coalizão, bem como expor a importância do processo legislativo como expressão da democracia.

No capítulo 3, constam descrições detalhadas do processo legislativo no Brasil, a partir das Constituições do Brasil e do Estado de Santa Catarina, que organizam o processo legislativo de acordo com os tipos de normas que o parlamento pode expedir. Há apontamentos acerca dos mecanismos e instrumentos normativos de interferência do Poder Executivo no trabalho de elaboração legislativa de parte do Poder Legislativo, inclusive com ilustrações disto em outros países, isto é, com exemplos estrangeiros que revelam que tal interferência não é exclusividade brasileira. A ideia de pesos e contrapesos na mediação entre

os poderes é, também, anotada, para efeito de identificação do mecanismo do veto a autógrafo no cenário. São, ainda, tecidas algumas considerações acerca de sanção e veto a autógrafo, partindo de teoria jurídica a respeito do assunto e fazendo o percurso da história da sanção e do veto a autógrafo. O capítulo 3 é encerrado com a apresentação das hipóteses da pesquisa, que foram construídas levando em conta as análises que se encontra acerca da produção legislativa em âmbito federal. São hipóteses envolvendo a iniciativa (se parlamentar ou do Executivo) e características do parlamentar, em caso de iniciativa parlamentar (quanto ao seu reduto eleitoral, à carreira política e à integração à coalizão de governo).

O capítulo 4 é reservado ao exame dos dados utilizados na pesquisa. Em primeiro lugar, apresenta-se o objeto empírico da pesquisa, a PGE/SC, e o seu papel institucional, com destaque para o aconselhamento ao Governador do Estado em relação ao veto ou sanção a autógrafo. Nessa apresentação, se toma nota do papel da PGE/SC como órgão da Advocacia Pública, em que a feição de órgão de Estado aparece mais evidente do que a feição de mera assessoria jurídica do Governador, a permitir o argumento de que, quando a PGE/SC emite parecer sobre autógrafo, está a proferir uma interpretação estatal daquilo que se quer transformar em lei, em vez de expedir mera recomendação ao Chefe do Poder Executivo.

O capítulo 4 trata, ainda, do método da pesquisa, com especificação da unidade de análise e a descrição das variáveis. O método é de natureza quantitativa, a unidade de análise é o parecer da PGE/SC sobre autógrafo e respectivo autógrafo, no acervo da PGE/SC, e apenas o autógrafo, numa amostra construída para realização de testes de robustez. As variáveis foram escolhidas com base na literatura estudada e encontram-se formuladas de modo a ensejar análise por modelos de regressão de escolha dicotômica. São três variáveis dependentes relacionadas à recomendação da PGE/SC, ao ato do Governador e ao resultado (transformação em lei); oito variáveis independentes, sendo seis quanto à origem em caso de iniciativa parlamentar e duas de conteúdo; e onze variáveis de controle, sendo seis delas relativas ao conteúdo do autógrafo, duas relacionadas à PGE/SC e três variáveis de controle acerca da tramitação do processo até o resultado (se o autógrafo foi transformado em lei ou não).

Em relação, especificamente, às variáveis dependentes, são as seguintes: (i) autógrafos com recomendação de sanção pela PGE/SC, para capturar a opinião da PGE/SC acerca da sanção ou veto; (ii) autógrafos sancionados pelo Governador, que é a variável que observa o ato do Governador de efetivamente sancionar, seguindo ou não seguindo a opinião da PGE/SC; e (iii) autógrafos transformados em lei, que identifica tanto os autógrafos

sancionados como aqueles que não foram sancionados (isto é, que foram vetados), mas mesmo assim a Assembleia Legislativa converteu o autógrafo em lei (isto é, derrubou o veto).

Quanto à amostra da pesquisa, é constituída pelo acervo disponível de pareceres da PGE/SC sobre autógrafos e respectivos autógrafos, cobrindo o período de 1995 a 2012, bem como por uma amostra construída a partir de todos os autógrafos do período menos aqueles integrantes do acervo da PGE/SC, para realização de testes de robustez. O acervo da PGE/SC é composto por 1.178 pareceres sobre autógrafos e respectivos autógrafos, e a amostra para o teste de robustez está formada por 610 autógrafos.

O capítulo 5 traz os resultados e a discussão. Num primeiro momento, os resultados do levantamento são descritos com referência às variáveis utilizadas, tanto em relação ao acervo da PGE/SC como em relação à amostra construída para o teste de robustez, com análise das estatísticas descritivas e das regressões realizadas. Em seguida, são apresentados os resultados com discussão à luz das hipóteses, em que algumas delas se confirmam e outras não.

O capítulo 6, por fim, apresenta as conclusões, pelo resumo dos resultados mais relevantes, acompanhados de apontamentos sobre limitações da pesquisa e sobre recomendações de futuros estudos.

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PROCESSO LEGISLATIVO

Este capítulo é dedicado, primeiramente, ao resgate de uma noção original de democracia como forma de governo, abordando-se, em seguida, a particularidade da democracia brasileira, caracterizada pelo presidencialismo de coalizão, com os reflexos verificados no âmbito estadual, com notas a respeito da barganha política entre parlamentares e o Poder Executivo, bem como acerca das tipologias de políticas públicas, visando a identificar o lugar e o papel do processo legislativo na democracia brasileira. Na sequência relatam-se alguns estudos sobre processo legislativo em ciência política, para concluir o capítulo com a representação de importância do processo legislativo na democracia.

2.1 DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOVERNO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Na teoria sobre formas de governo, democracia é definida como o poder político exercido pelo povo (BOBBIO, 1987). Para definir democracia com precisão, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) recorrem a três tradições do pensamento político: a teoria clássica, a teoria medieval (romano-medieval) e a teoria moderna. Dahl (2012), ao apresentar as origens da democracia em apoio a uma teoria acerca das transformações democráticas, igualmente refere a essas tradições.

A teoria clássica, também referida como aristotélica, identifica democracia, aristocracia e monarquia como três formas de governo, sendo a democracia o governo do povo, a aristocracia o governo de poucos e a monarquia o governo de um só (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004). Na teoria clássica, a democracia aparenta não ser adequada. Dela se diz que “nasce quando os pobres, após haverem conquistado a vitória, matam alguns adversários, mandam outros para o exílio e dividem com os remanescentes, em condições paritárias, o Governo e os cargos públicos, sendo estes determinados, na maioria das vezes, pelo sorteio” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004, p. 320). É, também,

uma forma degenerada (o governo do número, de muitos ou da multidão) e corrupta (governo de uma parte mais numerosa contra a outra parte, menos numerosa), em que prevalece o exercício do poder no interesse próprio, e não no interesse geral (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004). A evolução do pensamento ocidental, a partir da teoria clássica, chega ao ponto de degradação das formas de governo em modos de exercício do Poder Executivo, reservando ao Poder Legislativo o exercício da soberania pertencente ao povo, “cuja reunião num corpo político, através do contrato social, Rousseau chama de república, não de Democracia” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004, p. 321).

Já na teoria medieval, de inspiração romana, a definição de democracia se apoia na soberania popular, seja porque do povo deriva o poder supremo, tornando-se representativo, seja porque tal poder deriva do príncipe, transmitindo-se por delegação do superior para o inferior (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004). É no contexto da teoria medieval que aparece claramente a noção de que o poder de elaborar leis diz respeito ao povo, ou, ainda, à parte mais numerosa do povo, cabendo a outras pessoas, por delegação do povo, a incumbência de governar no âmbito das leis, isto é, a tarefa de exercer o Poder Executivo. Assim, o legislador é a causa primeira do Estado e o governante é a causa secundária, instrumental e executiva, que age conforme a lei.

Em seu turno, a teoria moderna, também referida como de Maquiavel, contemporânea ao surgimento dos Estados modernos como monarquias grandes e fortes, considera democracia como uma das formas de república. A outra forma de república é a aristocracia. Assim, república e monarquia configuram as duas formas históricas de governo (DAHL, 1996). República é o governo que tem seus poderes derivados do “grande corpo do povo”, sendo administrado por pessoas que exercem seus cargos enquanto assim agradar ao povo (DAHL, 1996, p. 18).

Para Dahl (2012), a tradição republicana apresenta pontos em comum com a teoria clássica, muito embora tal tradição divirja do pensamento democrático grego e constitua, em certa medida, antítese dele. Dentre esses pontos em comum, está a adoção da ideia de que o homem é, por natureza, um animal social e político e, como tal, precisa viver junto com outros homens numa associação política. Também é ponto comum com a teoria clássica a noção de que “um bom homem deve também ser um bom cidadão; uma boa república é uma associação constituída de bons cidadãos; um bom cidadão possui a qualidade da virtude cívica; a virtude é a predisposição de procurar o bem de todos nos assuntos públicos” (DAHL, 2012, p. 37). Assim, uma boa república reflete e promove a virtude de seus cidadãos.

Na discussão a respeito do governo dessa boa república, a teoria republicana reconhece a separação constitucional e institucional dos poderes nos ramos legislativo, executivo e judiciário, e admite como axioma que a concentração desses poderes nas mãos de um único centro de poder constitui a essência da tirania, devendo tais poderes, por isso, ser exercidos por instituições separadas (DAHL, 2012). Com efeito, Dahl (1996) já apontava para a não acumulação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas mesmas mãos como condição para uma república não tirânica. Daí que

Madison e seus sucessores que o ultrapassaram deduziram a necessidade de toda a complicada rede de controles e contrapesos constitucionais: eleitorados separados para eleger o Presidente, os senadores e os deputados; o poder de veto presidencial; um congresso bicameral; o controle presidencial sobre nomeações, confirmação de senadores; e, em parte, o federalismo (DAHL, 1996, p. 21-22).

Nessa mesma rede de controles e contrapesos aparecem, também, ao longo do tempo, a revisão judicial, os partidos políticos descentralizados, as obstruções nas casas legislativas e outras técnicas cujo objetivo é o controle externo de grupos ou líderes políticos.

Vistas as três tradições do pensamento político, pode-se avançar no sentido de verificar o aparecimento da democracia representativa no contexto da doutrina política do liberalismo. O ponto de partida para tal objetivo, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), é o discurso de Benjamin Constant sobre “A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos”, segundo o qual a liberdade dos antigos consiste na participação direta na elaboração das leis por meio da assembleia dos cidadãos, ao passo que a liberdade dos modernos é a liberdade individual nas relações com o Estado, de que são expressões as liberdades civis e a liberdade política. Considerando-se a democracia direta como modelo desejável ou ideal, foi-se construindo, no liberalismo, a noção de que a democracia representativa é a única forma de democracia compatível com o estado liberal (que reconhece as liberdades civis e a liberdade política). Na democracia representativa, a tarefa de elaborar leis é atribuída a representantes eleitos pelos cidadãos com direitos políticos reconhecidos, não tendo a referida tarefa relação com a reunião de todo o povo em uma assembleia (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2004).

A história da democracia acompanha o surgimento dos estados representativos na Europa, com desenvolvimento próprio em cada um deles, o que permite reduzir e simplificar a tipologia das formas de governo em democracias e autocracias. Levando em consideração o princípio da soberania do povo e o fenômeno da associação, o estado representativo, segundo

Bobbio (1987), conhece um processo de democratização em duas vertentes: a ampliação do direito de voto até o sufrágio universal de homens e mulheres, de um lado, e, de outro, a associação das pessoas até a fundação de partidos políticos de massa e o reconhecimento da função pública de tais partidos. Aliás, cumpre observar que o estado representativo foi se consolidando na Inglaterra e espalhando-se para a Europa, no início do século XIX, por intermédio do movimento constitucional¹.

De outra parte, a clássica separação dos poderes do estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, sem prevalência de um poder sobre o outro, permite a compreensão do equilíbrio, independência e harmonia entre eles. Permite, também, a admissão de interferências entre tais poderes e até a “ideia de controle e vigilância recíprocos de um poder sobre o outro relativamente ao cumprimento dos deveres constitucionais de cada um” (MALDONADO, 2003, p. 18). Tal ideia está de acordo com o sistema de controles, pesos e contrapesos já referidos, conforme Dahl (1996), de modo a evitar a concentração dos poderes nas mesmas mãos.

Essa abordagem original de democracia com a clássica separação dos poderes, porém, já não explica, plenamente ou completamente, a democracia hoje, ainda que sirva de inspiração – e que, por isso, justamente, encontra-se relatada até aqui. Não é possível hoje em dia tratar de democracia sem mencionar o sistema de governo que, para o Brasil, é o presidencialismo. Numa abordagem clássica, presidencialismo é um regime de governo em que a suprema magistratura do Estado é exercida por um só homem, o presidente, eleito para o exercício temporário da função, com adoção do princípio da separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e com um ministério que funciona como assessoria direta do presidente (NETTO, 1975).

De acordo com Bonavides (2011), ainda em meio à abordagem clássica, o presidencialismo é um dos métodos, processos ou técnicas da democracia representativa, que consiste em determinar as atribuições de poderes e em fixar ou disciplinar as relações dos poderes entre si. É o sistema que assimilou, emblematicamente, o princípio da separação de

¹Para exemplificar, Bobbio (1996) cita o caso da Itália como exemplo acabado da democratização do estado representativo nessas duas vertentes: o Estatuto do Reino da Sardenha de 4.3.1848, convertido na primeira Constituição do Reino da Itália, de 1861, em comparação com a Constituição da República da Itália, que entrou em vigor em 01.01.1948, e as sucessivas ampliações de direitos políticos de 1882, 1912, 1919 e 1946 e, mais recentemente, em 1975, em que o eleitorado italiano passou de pouco mais de 2% dos habitantes para cerca de 60%. Esse processo de democratização do estado representativo na Itália também se verifica pela passagem de monarquia à república, em que o cargo máximo do estado passou a ser ocupado mediante eleições, assim como pela ocupação de cargos de senadores por eleição, o que evidencia o caráter representativo.

poderes, com o Poder Executivo concentrado na pessoa do Presidente, cujos poderes devem derivar da nação.

Em se tratando de sistema presidencial, a técnica constitucional estatui os princípios cardeais dessa forma de governo: a separação, independência e harmonia dos poderes, sua limitação pela Constituição, tendo por guarda um supremo tribunal de justiça, o ministério da confiança exclusiva do Presidente da República, a eleição do Presidente pelo sufrágio universal da Nação e a presença de prazos certos fixando a temporariedade dos mandatos da representação popular em câmaras indissolúveis (BONAVIDES, 2011, p.334 e 335).

Não obstante, a separação, independência e harmonia entre os poderes, hoje em dia, admite-se um sistema de controles recíprocos, de um poder em relação ao outro, como referido. A peculiaridade desta pesquisa, que trata sobre os autógrafos submetidos ao Chefe do Poder Executivo de um Estado membro do Brasil, pontua um dos mecanismos desse sistema de controles, pesos e contrapesos: a sanção ou o veto do autógrafo. Por isso, a esta altura, com a exposição da democracia como forma de governo e com os apontamentos tradicionais acerca de presidencialismo, convém registrar o estado do presidencialismo brasileiro apontado por Nogueira (1998), segundo o qual o presidencialismo no Brasil estava, até o final dos anos 80, desajustado, em face da dificuldade de viabilização da reforma política. Sucede que a transição democrática, ao mesmo tempo, valorizou o parlamento e buscou cercear as aspirações “*imperiais*” do Poder Executivo, descuidando-se de uma verdadeira reforma política. Não houve, na época, atualização das instituições, reequilíbrio do poderes da república ou da estrutura da federação.

Em decorrência, o sistema presidencial assistiu à exacerbação de alguns de seus traços constitutivos: a tensão entre Executivo e Legislativo, o enfraquecimento dos órgãos centrais de planejamento e coordenação, o loteamento da máquina administrativa, a diluição do poder presidencial de comandar e controlar a Administração Pública, a desorganização do processo orçamentário (NOGUEIRA, 1998, p. 163).

Fragmentação, lentidão e inoperância do processo decisório, e a competição entre os atores políticos passaram a ser a marca o presidencialismo brasileiro.

Diniz (1997) aponta a crise fiscal enfrentada por todos os governos, de países centrais e periféricos, ao longo dos anos de 1985 a 1995, que se traduziu em déficit e dívidas crescentes, como um dos principais fatores da crise do setor público a partir dos anos 80. Após as iniciativas de reforma do estado dos anos 90, em que se poderia vislumbrar ajustes nesse presidencialismo, chegamos ao que se convencionou denominar presidencialismo de

coalizão, a partir de Abranches (1988), que, com essa denominação, identificou a seguinte especificidade do caso brasileiro, para referir que a democracia no Brasil não é estável: organização do Poder Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais e com base na combinação da proporcionalidade, do multipartidarismo e do “presidencialismo imperial”. Assim, sem apoio no Congresso Nacional, um governo é incapaz de viabilizar e implementar suas iniciativas e sua agenda

Abranches (2005) desdobrou o seu argumento no sentido de que a coalizão é necessidade do sistema sociopolítico do país, haja vista a fragmentação partidária, os desequilíbrios sociais e regionais, a crise fiscal, as restrições fiscais estruturais e uma série de insuperáveis barreiras e entraves políticos que confluem para governos sem capacidade de “atender às necessidades essenciais de operação do serviço público e de atendimento das necessidades e expectativas da população” (ABRANCHES, 2005, p. 44) e, por isso, não permitindo a desejada estabilidade da democracia no Brasil.

Pereira e Mueller (2002, p. 266), de sua parte, anotam que “o Brasil ‘padece’ de quase todas as ‘patologias’ institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar” (p. 266). Tais patologias seriam o presidencialismo como sistema, a organização como federação, regras eleitorais de sistema de lista aberta combinadas com regras de representação proporcional, multipartidarismo com partidos eleitoralmente fracos e formação de coalizões parlamentares amplas para poder governar. Assim, a democracia brasileira seria ingovernável ou, no mínimo, muito dispendiosa, pois custaria caro manter a coalizão. A anotação foi feita em estudo sobre o custo de governar nesse tipo de coalizão, a partir de gastos orçamentários, em que os autores demonstraram que, na verdade, o custo orçamentário é baixo em comparação com outras despesas governamentais. Agregue-se a tais “patologias” o fato de que a Constituição do Brasil, de 1988, exige e enseja que a produção normativa, desde a promulgação da Carta, continue no plano constitucional, num modo que vincula os interesses conjunturais, de governo, ao marco constitucional (COUTO; ARANTES, 2006). Com efeito, a agenda política seguiu a agenda constituinte após 1988. Com isso, o presidencialismo de coalizão acaba por corresponder à forma encontrada no Brasil para que o governante possa governar.

A noção de presidencialismo de coalizão traz luzes sobre o poder que os chefes dos Poderes Executivos dos Estados, os Governadores, têm na formação das coalizões para que se governe o país por parte do Presidente, no sentido de que os interesses estaduais, ou regionais, pela interferência dos Governadores, passam a participar da agenda nacional por causa da

ampla coalizão que os presidentes precisam formar, incluindo Governadores de Estado, para poderem governar. A coalizão, assim, tem o eixo regional além do eixo partidário. Com efeito, Limongi (2006), ao refutar o ineditismo ou a originalidade do presidencialismo de coalizão, por justificar genericamente que governos de outros países exercem seus poderes também por meio de coalizões e, nem por isso, são democracias tidas por não estáveis², menciona, claramente, que o critério regional, pelo poder dos Governadores, precisa ser levado em conta na formação da coalizão, sendo que o modo tradicional de coalizões apenas e unicamente por partidos não seria o modo das coalizões do presidencialismo de coalizão.

Melo, Pereira e Werneck (2010) indicam que as amplas, grandes e fortes coalizões estaduais costumam ser a regra para os casos dos Governadores dos Estados do Brasil, sendo que as coalizões em âmbito federal nem sempre se repetem no âmbito estadual. A conclusão parte do estudo do desempenho das coalizões formadas pelos Governadores na aprovação de agências estaduais reguladoras de serviços públicos, de interesse dos Governadores, como espaço e lugar privilegiado para exercício político, inclusive de manutenção, ampliação e reforço da coalizão de apoio ao governo estadual. Isto põe relevo na liderança dos Governadores dos Estados na formação da coalizão de sustentação do presidente, confirmando o que Abranches (1988) menciona como eixo regional no presidencialismo de coalizão, juntamente com o eixo partidário. Afinal, Governadores fortes em seus Estados tendem a buscar exercer influência em âmbito nacional, levando para tal plano, com a coalizão de apoio ao presidente, os interesses do seu Estado, vale dizer, os interesses regionais.

Desempenhando o Governador o papel de representante dos interesses regionais na coalizão de sustentação ao presidente, pode-se ampliar um pouco a abordagem de democracia ao considerar como esta ocorre nos países da América Latina. Segundo Pinho e Sacramento (2009, p. 1361), nesse tipo particular de democracia, “ocorrem eleições livres, mas o vencedor do processo eleitoral está autorizado a governar da maneira que lhe parecer conveniente, não necessitando atuar em conformidade com o prometido durante a campanha eleitoral”. Tal tipo particular é a democracia delegativa, em que os representantes eleitos exercem os seus mandatos como se fossem delegados, sem necessidade de prestação de contas aos delegatários

² Trata-se de artigo em que Limongi (2006) reconhece o valor do apontamento de Abranches (1988) a respeito das dificuldades de instauração de uma democracia estável no Brasil, em especial por se tratar de obra anterior à Constituição de 1988, como contribuição positiva no debate; mas, por outro lado, refuta a originalidade de um tipo político novo, o presidencialismo de coalizão, porque, em outros países com democracias estáveis, há também coalizões partidárias, bem como porque, no Brasil, o desempenho do poder executivo, em âmbito federal, na aprovação de leis de sua iniciativa e de seu interesse, não discrepa ao longo do tempo, nos sucessivos governos, bem como não diverge do desempenho dos poderes executivos de outros países.

ou delegantes, os eleitores. Assim, os Governadores de Estado podem ser compreendidos também como delegados (O'DONNELL, 1991).

Respeitante ao âmbito estadual do poder político de que os Governadores estão investidos, Santos (2001) detectou predominância do Executivo no Legislativo quando presentes maiorias partidárias na assembleia legislativa ou alianças eleitorais majoritárias no parlamento em sustentação ao Governador. Abrucio (1998), àquela altura, já tinha cunhado a expressão “ultrapresidencialismo” para qualificar o poder do Chefe do Executivo estadual, o Governador do Estado. Em geral, a legislação estadual de cunho relevante era iniciada e chancelada, apenas e unicamente, pelo Governador, de modo exclusivo, relegando-se às assembleias estaduais o papel de apreciar e decidir questões de menor ou de nenhuma importância. A democracia é, assim, uma inevitável adaptação da soberania popular às necessidades dos grandes estados, a partir daquela concepção original, e, no caso brasileiro, hoje em dia, com a participação dos Governadores “ultrapresidenciais” como expressão dos interesses regionais. Mesmo assim, ao longo do tempo, como forma de governo, a democracia está considerada a melhor, a menos má e a mais adaptada às sociedades mais evoluídas econômica, civil e politicamente (BOBBIO, 1987).

A esta altura, cabe registrar que as barganhas entre os parlamentares e o Poder Executivo são mecanismo de funcionamento do presidencialismo de coalização e do “ultrapresidencialismo” dos Governadores.

2.2 BARGANHA ENTRE PARLAMENTARES E EXECUTIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A entrega de benefícios aos parlamentares constitui-se moeda política para troca por votos (*pork barrel*) sobre políticas públicas distributivas (SHEPSLE; WEINGAST, 1981), assim como para troca por votos sobre reformas de políticas públicas. A título de exemplo, destaca-se a reforma constitucional empreendida pelos ex-Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva na previdência social, com o detalhe de que tais benefícios tendem mais a redistribuir ganhos àqueles que sustentam o parlamentar do que a privilegiar políticas públicas de interesse nacional (ALSTON; MUELLER, 2005).

Nessa linha, Alston e Mueller (2005), no estudo sobre a reforma da previdência social, partiram da constatação de que a Constituição de 1988 confere amplos poderes legislativos ao Chefe do Executivo, que os exerce soberanamente suportado numa ampla coalizão construída na base da barganha feita, fundamentalmente, com base em cinco importantes poderes: o poder de editar medidas provisórias, a iniciativa legislativa exclusiva em matéria orçamentária e de administração pública, a execução do orçamento, a nomeação para cargos públicos de provimento em comissão e a nomeação para empregos públicos (patronagem). Com isso, o Chefe do Executivo domina a agenda legislativa em tempo e conteúdo, podendo-se resumir a discussão nos seguintes resultados: (i) na troca de apoio parlamentar pela patronagem há ganhos tanto para os membros da coalizão como para o Poder Executivo, sendo que os poderes de agenda do Presidente asseguram estabilidade e permitem ao Presidente se apropriar da maioria dos ganhos; (ii) o Presidente obtém ganhos maiores em relação à política pública de seu interesse quando a barganha é menos custosa em relação à patronagem e à transação com os partidos da coalizão; (iii) quanto maior o benefício que os membros da coalizão auferem da barganha, maiores serão os ganhos do Presidente em relação à política pública de seu interesse; e (iv) quanto maior for a preferência do Presidente por um partido da coalizão maior será a barganha com tal partido³ (ALSTON; MUELLER, 2005).

Shepsle e Weingast (1981) procuram generalizar condições para as barganhas políticas em termos de políticas públicas, segundo as quais legisladores racionais instituem e mantêm o universalismo em políticas públicas distributivas, no cenário de grandes coalizões próximas à unanimidade. O legislador orientado para sua carreira política, que seja integrante de partido majoritário na coalizão, preferirá o universalismo no lugar da preferência do partido, motivo pelo qual o partido deixa de ser importante nessas grandes coalizões; a disciplina partidária é inibida e retardada, ou até erodida, uma vez que o universalismo oferece uma base diferente para distribuição de benefícios.

Quanto às políticas públicas, a ciência política tradicional entende se tratar de resultado da disputa de poder e acomodação de interesses dos políticos, de modo que estas são

³ A título de exemplo, Alston e Mueller (2005), citando notícia veiculada na imprensa, apontam o caso da barganha com os parlamentares de Rondônia para a aprovação da reforma na previdência social. No primeiro turno de votação, sete deputados federais por Rondônia votaram contra a reforma. Depois de uma reunião no Palácio do Planalto, esses parlamentares mudaram de ideia e passaram a apoiar a reforma da previdência social. Em seguida a essa reunião, o Governo Federal, por coincidência (segundo a versão oficial), liberou verba federal no montante de dezesseis milhões de reais para uma rodovia em Rondônia e nomeou um político local para o cargo de chefia, em Rondônia, da companhia telefônica federal. Os referidos autores exemplificaram, ainda, a barganha realizada nos casos de liberação de verbas para a construção de canal de irrigação e de açudes, na Paraíba, assim como pela promessa de construção de usina de energia no Rio Grande do Sul.

um produto do processo político (SECCHI, 2013). Essa relação de causa e efeito, segundo Secchi (2013), passou a ser questionada a partir de Lowi, para quem a política pública determina a política, de maneira que os conflitos, as coalizões e o equilíbrio de poder se amoldam ao tipo de política pública. Assim chega-se à tipologia de políticas públicas, destacando-se, quanto interessa a este estudo, as tipologias clássicas de Theodore J. Lowi (1964 e 1972) e James Quinn Wilson (1986).

Lowi (1964) apresenta três tipos de políticas públicas de acordo com o impacto na sociedade. As políticas públicas distributivas, as regulatórias e as redistributivas. O argumento em que se baseia o esquema desses três tipos de políticas públicas, que se constituem em verdadeiras arenas de poder, é o seguinte: os tipos de relações entre as pessoas são definidos pelas expectativas quanto ao que elas esperam obter umas das outras; na política, as expectativas são determinadas pelas ações ou políticas públicas governamentais; então, a relação política é determinada pelo tipo de política pública em foco, de modo que para cada tipo de política pública, provavelmente, haverá uma forma distinta de relacionamento político.

Distributivas são as políticas públicas que conferem benefícios concentrados em favor de grupo ou grupos com custos para toda a coletividade. Entre os parlamentares, esse tipo de política pública acaba ensejando relacionamento político em que se verifica a troca pura e simples de apoios, no sentido de que um parlamentar, ou um grupo de parlamentares, apoia determinada política que beneficia outro grupo em troca de apoio desse outro grupo, para propostas de políticas que beneficiem o seu próprio grupo (LOWI, 1964).

Já regulatórias são as políticas públicas que fixam padrões para prestação de serviço, público ou privado, ou para a produção de bens, públicos ou privados, tais como regras sobre tráfego aéreo, exploração de águas, produção e comercialização de energia elétrica, mercado financeiro, produção de alimentos, entre outros exemplos. Nesse caso, o relacionamento político não é desagregador, uma vez que, durante a implementação da política regulatória, caso a caso, as decisões particulares, ou individuais, são tomadas a partir da utilização de uma regra geral aplicável ao setor regulado (LOWI, 1964).

Quanto às políticas públicas redistributivas, são aquelas em que os benefícios concentrados em favor de grupo ou grupos acarretam custos concentrados a serem arcados por outro grupo ou outros grupos determinados, podendo, por isso, gerar muitos conflitos (LOWI, 1964). A título de exemplo, encargos trabalhistas aos empregadores e benefícios sociais aos empregados, reforma agrária e cotas raciais para ingresso em universidades públicas

(SECCHI, 2013). Quanto à tensão no relacionamento político, a natureza do impacto de políticas públicas redistributivas na sociedade não é determinada pelo resultado de uma disputa acerca de como a política será, mas, sim, pelo ensejo das expectativas sobre o que tal política pode ser ou ameaçar (LOWI, 1964).

Posteriormente, enfocando os tipos de coerção entre os atores, Lowi (1972) identificou mais um tipo de política pública e o denominou de constitutiva: é o tipo de política pública que define competências, bem como as regras das disputas políticas e da elaboração de políticas públicas. É um tipo de política pública superior aos três tipos anteriormente identificados, pois trata, justamente, das regras do jogo. Assim, as políticas públicas constitutivas devem ser abrangentes de modo a afetar, consistentemente, um grande número de pessoas ou criar uma clara regra de lei (LOWI, 1972). Encaixam-se no tipo de política pública constitutiva as regras, por exemplo, sobre o sistema político-eleitoral, “a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas” (SECCHI, 2013, p. 26).

Já Wilson (1986) apresenta a tipologia de políticas públicas de acordo com a distribuição dos respectivos custos e benefícios na sociedade, identificando, ainda, o tipo de coalizão política para aprovação e implementação de cada tipo de política: a política majoritária, a política clientelista, a política empreendedora e a política de grupo de interesses.

Majoritária é a política pública em que custos e benefícios são distribuídos pela sociedade indistintamente (como previdência social, segurança nacional, serviços públicos de saúde e de educação), de modo que a aprovação e implementação de tal política pública não é caracterizada pela disputa entre grupos políticos rivais, mas envolve o apelo a grande número ou grupos de eleitores e seus representantes eleitos para encontrar a maioria necessária (WILSON, 1986).

Clientelista é a política pública em que os custos são distribuídos indistintamente, mas os benefícios são concentrados, isto é, um grupo identificável, geralmente pequeno, aufer os benefícios (agindo como verdadeiro “cliente do governo”), mas todos, ou pelo menos uma grande parte da sociedade, arcará com os custos. (WILSON, 1986). Exemplos: subsídios agrícolas, limitação da competição entre companhias aéreas, emendas ao orçamento e projetos *pork-barrel*.

A propósito, segundo Wilson (1986), nem todas as políticas clientelistas são exclusivamente em torno de interesses econômicos diretos, em relação ao “cliente”. Lugares

ou regiões podem, também, se beneficiar na condição de “clientes do governo” quando, por exemplo, obtêm uma nova barragem ou açude, um porto ou a melhoria em um porto existente, ou, ainda, um sistema de irrigação. Esses projetos são aprovados numa só lei, que encerra um conjunto de outros projetos, o que atrai o voto dos parlamentares do lugar beneficiado.

Traçando um paralelo, as políticas clientelistas de Wilson (1986) equivalem às políticas distributivas de Lowi (1964, 1972).

Já política pública empreendedora é aquela em que os custos são concentrados e suportados por determinados grupos e os benefícios são distribuídos por toda a sociedade (WILSON, 1986), isto é, há interesses coletivos contrários a interesses concentrados; exemplos: equipamentos antipoluição e normas de segurança para veículos, reformas administrativas, proibição de jogos de azar.

Quanto à política de grupo de interesse, é aquela política pública em que os custos são concentrados e os benefícios também, de modo que a política pública confere benefícios para algum grupo identificável e relativamente pequeno, e impõe os custos a outro grupo também identificável e também relativamente pequeno (WILSON, 1986), equivalendo à política redistributiva de Lowi. Como exemplo, Wilson (1986) relata o caso de um tributo sobre importação de correias de bicicleta que beneficia fábricas americanas do produto, em prejuízo dos fabricantes americanos de bicicleta, que deixam de contar com a correia importada mais barata, e dos respectivos consumidores de bicicleta; fabricantes e consumidores de bicicleta pagando o custo do benefício aos fabricantes de correias de bicicleta. Da mesma forma, a política é de grupo de interesse quando a Comissão Federal de Comunicações autoriza a transmissão, na Califórnia, dos jogos da liga de basquete de Nova Iorque por meio da televisão a cabo, em detrimento da audiência dos canais abertos de televisão (WILSON, 1986).

Assim, a tarefa de elaboração de leis, levando em conta o cenário de barganha política no presidencialismo de coalização brasileiro e no “ultrapresidencialismo” dos Governadores (no caso de legislação estadual), tendo em conta os tipos de coalizão e barganha que se acontecem nas casas legislativas em torno das políticas públicas, segundo as tipologias relatadas, acaba por caracterizar o processo legislativo dessa forma, processo este que é a expressão do trabalho dos representantes do povo ou delegados dele, na democracia representativa ou delegativa.

Na sequência, faz-se um apanhado do processo legislativo sob a óptica da ciência política, que permite o exame do trabalho desses representantes ou delegados do povo em relação à barganha política e às políticas públicas.

2.3 CIÊNCIA POLÍTICA E PROCESSO LEGISLATIVO

Até a década de 90, os parlamentares tinham atuação individual e indisciplina partidária, no processo legislativo, o que implicava problemas de governabilidade, pois os parlamentares se dedicavam a votar projetos de seu interesse pessoal em vez de se preocupar com a agenda política do governo ou do partido a que pertencia, se da oposição (CARREIRÃO; PERONDI, 2009). A forma de governo presidencialista, as normas sobre partidos políticos e o sistema eleitoral proporcional com lista aberta eram identificados como a causa dessa atuação. No entanto, a partir da década de 90, mecanismos institucionais – especificamente na Constituição da República e nos regimentos internos do Congresso, tais como as prerrogativas das medidas provisórias e dos pedidos de regimes de urgência para matérias de iniciativa legislativa do Executivo – passaram a conferir maior protagonismo ao Executivo na implementação de sua agenda. Com isso, o Executivo, na verdade, comanda o legislativo. Com efeito,

não restam dúvidas de que o processo de produção de leis inclinou-se em direção do Poder Executivo ao longo do século 20. Limitado, pela engenharia institucional da separação de Poderes, ao poder de veto – a capacidade de impedir –, o Executivo transformou-se no principal agente de formulação de políticas – a capacidade de estatuir, ao ampliar o seu poder de iniciativa legal e, simetricamente, inibir essa faculdade do Legislativo (PESSANHA, 2002, p. 178).

Além dessa abordagem mais geral, em ciência política, estuda-se o processo legislativo: pelo comportamento dos integrantes das casas legislativas de âmbito nacional, ou federal (preponderantemente a Câmara dos Deputados), no trabalho de elaboração de leis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2002, 2003; CARNEIRO, 2009; RICCI, 2003); pelas fontes de informação dos integrantes das casas legislativas para a tarefa de elaboração de leis (GOMES; CARVALHO; REIS, 2009; SANTOS; ALMEIDA, 2011); pelas atuações de grupos de pressão nas casas legislativas e os jogos de poder e influência entre membros do Poder Legislativo e integrantes do Poder Executivo (GOMES,

2011); assim como pelas contingências das regras eleitorais (MAINWARING, 1991, 1995; AMES, 1995).

Em relação ao comportamento dos integrantes das casas legislativas no trabalho de elaboração de leis, Amorim Neto e Santos (2003) partem do modelo do segredo ineficiente para formular uma divisão específica do trabalho legislativo, ou seja, um padrão para proposição de leis e sua aprovação. Define-se o modelo do segredo ineficiente pela oposição ao segredo eficiente, este que consiste no sistema político em que os eleitores “conseguem fazer uma clara opção acerca de políticas públicas nacionais entre partidos concorrentes” (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 662). Assim, quando os eleitores não conseguem fazer tal opção, trata-se de sistema político do modelo do segredo ineficiente, cuja lógica pressupõe lideranças eminentemente locais nos partidos nacionais, que controlam a assembleia, dando-se os seguintes casos de padrão de projetos de lei apresentados pelos parlamentares: projetos de lei de baixo impacto que beneficiam os distritos eleitorais dos proponentes (enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional), e apresentação de poucos projetos em comparação com a quantidade de projetos de iniciativa do Executivo, que se mostra com grande ou alta capacidade legiferante.

Orientados por esse padrão, Amorim Neto e Santos (2003) analisaram projetos de lei apresentados por parlamentares usando tipologia segundo a qual é possível medir o nível de agregação (individual, local, regional, setorial ou nacional), o efeito (benéfica, onerante, mista ou neutra) e os assuntos (administrativo, econômico, honorífico, orçamentário, político, social, cultural-científico-tecnológico ou ecológico) dos projetos de lei. Ricci (2003), em estudo do comportamento dos integrantes das casas legislativas do Congresso Nacional, formula três hipóteses levando em consideração o sistema eleitoral brasileiro. Uma dessas hipóteses, a primeira, aproxima-se do modelo do segredo ineficiente. Primeira hipótese: os parlamentares brasileiros tenderiam à satisfação de interesses locais, uma vez que as listas eleitorais são abertas, as campanhas eleitorais são personalistas e o sistema é descentralizado; em contraposição a essa hipótese, a segunda considera que a magnitude distrital seria fator determinante, de maneira que, com magnitude média ou grande (em relação ao número de eleitores), o parlamentar (deputado federal e senador) do respectivo distrito eleitoral tenderia a privilegiar políticas distributivas com benefícios concentrados; e a terceira hipótese é a de que deputados e senadores teriam comportamentos legislativos diferentes.

No teste dessas três hipóteses, Ricci (2003) examinou um conjunto de projetos de lei segundo as tipologias: projetos sancionados, para aqueles convertidos em lei; projetos

rejeitados, para aqueles rejeitados de forma definitiva pelo Congresso Nacional; e veto total, para aqueles aprovados pelo Congresso Nacional, mas vetados totalmente pelo Presidente da República, com manutenção dos vetos, sinalizando divergências entre o Presidente e o Congresso no tocante às práticas de privilégio local ou às políticas nacionais.

Nessa seara, Limongi e Figueiredo (2001), em estudo acerca das emendas propostas pelos deputados federais ao orçamento da União, cuja lei é de iniciativa do Poder Executivo, detectaram que a maioria delas tem por objetivo beneficiar os Estados de origem dos parlamentares. Já Carneiro (2009), ainda sobre o comportamento dos integrantes das casas legislativas, em análise qualitativa, utiliza a teoria alemã de legislação simbólica em tipologia segundo a qual a função simbólica da legislação se verifica quando o parlamentar apenas elabora a lei, sem preocupação em, podendo, tomar ações que criem pressupostos de eficácia da lei, ou, em caso de mera normatização jurídica, serve apenas a finalidades políticas. Tal análise abrange, inclusive, o labor legislativo nas comissões de mérito da casa legislativa.

Respeitante às fontes de informação dos integrantes das casas legislativas para a tarefa de elaboração de leis, a metodologia desenvolvida por Gomes, Carvalho e Reis (2009) é elucidativa quanto à medida do tempo, com verificação de padrões temporais diferenciados de início de um projeto de lei e de sua conversão em lei de acordo com a iniciativa, se parlamentar ou do Executivo, bem como quanto ao monitoramento sistemático da tramitação em relação aos temas, com estratificação de temas relacionados com a saúde. Tal metodologia somente pode ser empregada levando em conta a alta qualidade da informação disponível aos parlamentares sobre o assunto escolhido (a saúde), ainda que essa disponibilidade não tenha implicado, necessariamente, na melhor ou maior qualidade dos projetos.

Por sua vez, Santos e Almeida (2011) dedicam-se ao exame das informações disponíveis aos parlamentares brasileiros, em nível federal, em relação ao conteúdo dos projetos de lei que lhes são sujeitos, para concluir que esses atores, realmente, desejam se municiar de informações para justificar seu trabalho e que, por isso, confiam, por uma lado, e ficam reféns, por outro lado, do Executivo, que tem mais condições de acesso à informação. Nesse particular, os parlamentares brasileiros mantêm uma situação de desprestígio e de diminuição da representação parlamentar, conformando-se à atitude reativa em relação à provocação de parte do Executivo, em vez de atitude proativa na iniciativa e elaboração de leis.

Passando para as atuações de grupos de pressão nas casas legislativas e os jogos de poder e influência entre membros do Legislativo e do Executivo, a tese de Gomes (2011) trata da relação entre o Legislativo e o Executivo na produção de políticas, com modelo de análise que permitiu observar indícios de quatro tipos de interação, de acordo com padrões de conflito e liderança dos atores envolvidos: liderança da coalizão de governo, liderança do Legislativo, cooperação e impasse.

Os dados levantados e analisados por Gomes (2011) revelam que o êxito do Executivo variou inversamente em relação à hierarquia da via legislativa (constitucional, complementar e ordinária), bem como que o desempenho do Legislativo superou o do Executivo no âmbito constitucional e na via ordinária, nos casos de iniciativa legislativa parlamentar. Em qualquer caso, o predomínio da coalizão de governo foi amplo em todas as vias legislativas. Ademais, apesar das muitas regularidades identificadas por Gomes (2011), que rejeitam a ideia de paralisia decisória ou de predominância do Executivo, fragmentações na sociedade e no Estado ainda são fatores que limitam a elaboração de políticas mais equitativas. Já quanto às contingências das regras eleitorais, a constatação recorrente é a de que o sistema partidário é fraco e o sistema eleitoral está desenhado para incentivar o voto pessoal, e não o voto num partido ou numa ideologia (MAINWARING, 1991), de modo que os parlamentares dedicam-se a elaborar leis de efeitos limitados ao seu reduto eleitoral (MAINWARING, 1999), com pouca importância do partido político no parlamento (AMES, 1995).

Voltando as atenções à produção legislativa dos Estados brasileiros, Tomio e Ricci (2012) afirmam que, se o Congresso Nacional é objeto de muitos estudos, “pouco foi feito para o estudo das instituições representativas no âmbito subnacional” (TOMIO; RICCI, 2012, p. 193), isto é, o estudo das assembleias legislativas estaduais. Os autores dedicaram-se ao estudo do desempenho legislativo de doze assembleias legislativas estaduais, dentre elas a do Estado de Santa Catarina, medindo o volume e a dinâmica durante as legislaturas de 1999 a 2002 e de 2002 a 2006. Tomio e Ricci (2012) constataram que o desempenho é dependente das restrições constitucionais à atividade legiferante do deputado estadual e das limitações à autonomia dos Governadores; que existe dinâmica partidária relevante e jogo efetivo entre governo e oposição nos parlamentos; que há dinâmica diversa entre os Estados, que não se restringe à preponderância do Executivo; que a quantidade de projetos de iniciativa parlamentar que não distribui benefícios concentrados indica maior possibilidade de elaboração de normas referentes a políticas públicas; e que os parlamentares têm alto grau de

sucesso legislativo em comparação com os deputados federais, só que uma categoria de lei predomina nesse grau, que é a de declarações de utilidade pública.

Os achados de Ricci e Tomio (2012) mais destacados em relação ao parlamento catarinense são a constatação de que a iniciativa legislativa do Executivo é relativamente baixa em relação à iniciativa legislativa parlamentar, em comparação com outros Estados. Mas a taxa de sucesso do Executivo catarinense é estável num patamar superior a 90%, ou seja, mais de 90% dos projetos de iniciativa do Executivo foram aprovados no período em investigação. Quanto aos vetos, cerca de um terço dos vetos do Governador a autógrafos oriundos da iniciativa parlamentar foram derrubados, nas legislaturas em exame (sendo que houve concentração de vetos na legislatura de 1999 a 2002), o que contrasta com a perspectiva segundo a qual o Governador dominaria completamente a agenda legislativa (ABRUCIO, 1998). Em relação aos efeitos, nos casos de iniciativa do Executivo, não houve predominância de casos de caráter estadual ou que tenham favorecido grupos dispersos pelo território do Estado, o que mostrou um Executivo propenso a privilegiar medidas de caráter municipal.

Especificamente em relação ao Estado de Santa Catarina, objeto do presente estudo, destacam-se, ainda, três estudos pontuais: Carreirão e Perondi (2009), Montenegro (2006) e Tomio (2006).

Carreirão e Perondi (2009) dedicaram-se ao estudo da disciplina partidária e do comportamento das coalizões de governo nas votações nominais no Plenário da Assembleia Legislativa, nas legislaturas de 1999 a 2006, chegando à conclusão de que houve elevadas taxas de disciplina partidária, o que tornaram previsíveis as votações, bem como verificaram que a formação das coalizões em Plenário para as votações, conforme fossem do interesse do governo ou da oposição, foram preponderantes em relação à formação de coalizões por motivação ideológica.

Ainda quanto ao processo legislativo catarinense, ao estudar a produção legislativa de 1990 a 2000, Montenegro (2006) descortinou interessante câmbio no comportamento do parlamentar a partir da primeira legislatura. É que a partir do segundo mandato, os deputados estaduais catarinenses ou potencializam o clientelismo do primeiro mandato, para continuar na carreira político-eleitoral como deputados estaduais, ou passam para a produção de leis menos clientelistas, no caso de almejarem carreira política com ambição federal ou de outros cargos federais ou estaduais de abrangência mais ampla. O autor constatou, ainda, que

predominaram leis de “declaração de utilidade pública”, o que revela uma vinculação estreita do parlamentar com organizações da sociedade civil.

Em exame da produção legislativa do Estado de Santa Catarina de 1995 a 2005, Tomio (2006), por fim, elabora os seguintes processos distintos: um processo legislativo destinado a regulamentar a administração pública, em que o Executivo é forte em razão das suas prerrogativas constitucionais; um processo legislativo destinado às políticas públicas estaduais, que mostrou haver compartilhamento de poder entre o Legislativo e o Executivo em relação à definição das respectivas normas e diretrizes; um processo legislativo em que os parlamentares agem autonomamente para produzir um extenso número de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas; e, ainda que restrito a criação de municípios, um processo legislativo que abre espaço para mecanismos de democracia direta, como o plebiscito.

2.4 PROCESSO LEGISLATIVO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Processo legislativo é o procedimento que acontece no poder legislativo nas democracias, por meio do qual o povo, por intermédio de seus representantes ou delegados, elabora as leis. “A criação do direito, mediante a elaboração de leis, é o item mais importante entre o Legislativo e o Executivo” (PESSANHA, 2002). Uma formulação mais devocional é feita por Mendes (2010), para quem o processo legislativo “é o ritual que garante a democracia representativa”.

De acordo com Mendes (2010), consiste o processo legislativo na sucessão de atos realizados pela casa legislativa com vistas à elaboração das leis. A ordem desses atos é dada por normas previamente elaboradas, de forma democrática, pelos mesmos ou por outros anteriores integrantes da casa legislativa, os parlamentares ou representantes do povo. O fluxo dos atos desse processo legislativo acontece nas reuniões de debates, negociações e deliberações dos parlamentares, com apoio dos órgãos integrantes da estrutura da casa legislativa (como secretarias, assessorias e comissões), que elaboram pautas, minutas, estudos e pareceres, proposições, elaboração de anteprojetos de lei, revisões, etc. São atos que compõem um fluxo informacional típico, com registro de andamento: publicação, manifestações de relatores, situação de instrução e votações. Esses atos constituem momentos de captura do processo político intangível de debates, cujo registro tem por finalidade

assegurar que as leis resultantes tenham sido elaboradas de acordo com o processo legislativo e, por decorrência, de forma democrática (MENDES, 2010).

O processo legislativo revela a trajetória de uma ideia até a sua transformação em lei, e expõe, no mínimo, em tese, o apoio a essa ideia pelos eleitores do deputado proponente ou, pelo menos, dos deputados que aprovaram a lei, em caso de iniciativa legislativa não parlamentar. Com isso o processo legislativo mostra-se importante manifestação da política, devendo ser praticado como forma de expressão da democracia representativa, assim como forma de expressão da democracia direta, nos casos em que se verifica a hipótese de iniciativa legislativa popular.

Respeitante à democracia representativa, o parlamentar é o emissário do povo que, por isso, representa os interesses da sociedade e exerce o poder legislativo em nome dos eleitores. Cada proposta de lei apresentada por um parlamentar deve estar em harmonia e consonância com os interesses e necessidades dos respectivos eleitores (e pode estar na mesma harmonia e consonância com os interesses de outros eleitores) e, por isso, conformariam o interesse público. No que concerne à democracia direta, ocorre quando o processo legislativo é iniciado pelos próprios eleitores em conjunto que, em determinadas circunstâncias de número ou quantidade e proporcionalidade com o eleitorado, por meio de abaixo-assinados, podem apresentar projetos de leis ou de emendas constitucionais, além da participação por meio de plebiscitos e referendos. Extrapolando o processo legislativo, mas dentro do trabalho de uma casa legislativa, também se pode referir que a implicação direta dos eleitores no controle e fiscalização por meio de audiências públicas representa, da mesma forma, o exercício de democracia participativa (MENDES, 2010).

Anota-se que a rapidez ou demora nas deliberações dos parlamentares, ou representantes do povo, tem relação com a maior ou menor dificuldade de se chegar a consensos sobre as votações das questões envolvidas no projeto de lei do que no desenrolar do processo legislativo em si, ainda que particularidades do processo legislativo (como questões de ordem, trancamento de pauta, fixação de pauta etc.) possam ser utilizadas para expressar tal dificuldade. O ponto final do processo legislativo é a submissão do projeto de lei aprovado pelo parlamento ao Chefe do Poder Executivo, para sanção, expressa ou tácita, ou veto, total ou parcial⁴. Para sancionar ou vetar, o Chefe do Poder Executivo conta com o

⁴ Em caso de veto, porém, o parlamento ainda tem a oportunidade de derrubar o veto, de modo que o ponto final, nesses casos, acontece após a apreciação do veto pelo parlamento (o capítulo seguinte trata, especificamente, de sanção e veto).

apoio de pareceres e opiniões, técnicas e jurídicas, acerca do assunto em pauta.

No que se refere especificamente ao objeto empírico deste trabalho (a PGE/SC e os pareceres sobre autógrafos), convém destacar que a atuação estatal de controle do próprio estado, na óptica mais geral de missão de sustentação e aperfeiçoamento do estado democrático representativo, em face do controle e vigilância recíprocos de um poder sobre o outro (MALDONADO, 2003), ou do sistema de pesos e contrapesos (DAHL, 1996), é exercida na prática, classicamente, por instituições como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Advocacia Pública, além dos sistemas de controle interno dos Poderes, Legislativo e Judiciário (tais como corregedorias, auditorias e controladorias, por exemplo). Segundo Castro (2008), a Advocacia Pública é instituição de controle estatal com menos visibilidade, destacando como razões para isso tanto a visão de que a Advocacia Pública seria a advocacia dos governos ou dos governantes, como o fato de que a noção da Advocacia Pública, como instituição, é recente. Afinal, a Advocacia Pública é órgão integrante da estrutura básica do Poder Executivo.

Para Grande Júnior (2007), mesmo que a interpretação oficial definitiva da lei seja restrita aos Juízes, os demais órgãos estatais, os cidadãos, as organizações e a opinião pública funcionam como pré-intérpretes, oferecendo opções válidas de interpretação. E o advogado público, integrante da estrutura administrativa do Estado, funciona como intérprete estatal e harmonizador da interpretação técnica com as interpretações do governante, sociedade e cidadãos.

A perspectiva do controle exercido pelos advogados públicos como intérpretes revela-se com mais evidência nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico, em que há aferição de legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos, em geral, e das políticas públicas, em particular, bem como a verificação sobre a obediência da administração pública ao ordenamento jurídico (CASTRO, 2008; SOARES, 2010; VIEIRA JÚNIOR, 2009).

A função do advogado público de intérprete estatal e de harmonizador de interpretação da lei, por meio da consultoria e assessoria jurídicas, ganha visibilidade, no âmbito do controle de correção do Poder Executivo em relação ao poder legislativo, quando seu parecer com recomendação de veto (jurídico) ou de sanção de um projeto de lei aprovado pelo parlamento é acatado, convertendo-se, por isso, na interpretação oficial do Chefe do Poder Executivo acerca da matéria.

E para que o parecer sobre os projetos de lei aprovados pelo parlamento seja

instrumento efetivo, válido e útil na referida função de intérprete estatal e harmonizador de interpretação, os Advogados Públicos, que exercem uma tarefa técnica, devem, nela, pautar-se por princípios de interpretação tais como: “a) da unidade da Constituição – suas normas não podem ser consideradas isoladas, mas integradas a um sistema de regras e princípios; b) do efeito integrador – dar primazia a critérios que favoreçam a integração política e social mesmo para o veto político; c) da máxima efetividade – atribuir às normas os sentidos que lhes emprestem maior eficácia ou efetividade; e d) da harmonização ou concordância prática” (GRANDE JÚNIOR, 2007, p. 27). O Chefe do Poder Executivo, no referido parecer, deve ser informado, também, de eventuais princípios gerais de direito envolvidos e que não devem ficar à margem do intérprete. Com isso, a recomendação de veto jurídico (e também, eventualmente, a de veto político) ou a sanção está provida de sólida e ampla fundamentação.

Assim, ao processo legislativo que se desenvolve e desenrola em grande parte no Poder Legislativo, acrescenta-se o papel do Chefe do Poder Executivo na sanção ou veto a um projeto de lei aprovado, atentando-se para a participação da Advocacia Pública no parecer que opina acerca da efetivação da sanção ou do veto.

3 PROCESSO LEGISLATIVO

Neste capítulo, passamos para a descrição do processo legislativo no Brasil e em Santa Catarina, a partir da matriz constitucional vigente no período da pesquisa, estabelecida nas Constituições da República, de 1988, e do Estado de Santa Catarina, de 1989, para, em seguida, tecer considerações acerca da definição de sanção ou veto, total ou parcial, a autógrafo, por parte do Chefe do Poder Executivo, dada a particularidade estudada nesse ponto, terminando por expor as hipóteses da pesquisa que foram testadas nos dados coletados.

3.1 PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

As leis são elaboradas no País, nos âmbitos federal, estadual e municipal, seguindo procedimento delineado na Constituição da República, nas constituições dos Estados e nas leis orgânicas dos municípios, com especificação do processo legislativo pela legislação infraconstitucional, os regulamentos e os regimentos internos das casas legislativas (FERREIRA FILHO, 1995; ASSIS, 2012; SILVA, 2012).

No âmbito federal, o processo legislativo é definido pela Constituição do Brasil de 1988, a partir das espécies de normas que podem ser estabelecidas, quais sejam: emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Esse ponto de partida, as espécies de normas, não permite distinguir as leis propriamente ditas (que são as leis ordinárias, as leis complementares e as leis delegadas) de outros atos (emendas à Constituição, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções), que se diferenciam materialmente das leis.

Com efeito, as emendas à Constituição, muito embora tenham conteúdo material de lei, são atos decorrentes do exercício do poder constituinte, derivado por parte do parlamento, diferentemente das leis, que são atos decorrentes do exercício do poder normativo por parte do Legislativo. As medidas provisórias são atos do Poder Executivo e os decretos legislativos e as resoluções não devem conter regras de direito gerais e impessoais, diferenciando-se, por isso, das leis.

No tocante às leis, o processo de sua elaboração tem o seguinte itinerário: iniciativa, discussão, deliberação ou votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. A iniciativa deflagra o processo legislativo, consistindo na proposta (proposição ou projeto de lei) de edição de uma lei. Em seguida, passa-se à discussão, que é a etapa em que a proposta será instruída e discutida nas casas legislativas, conforme seus regimentos internos. Instruída e discutida a proposta, a subsequente etapa de deliberação ou votação é a do ato coletivo das casas legislativas em que se decidirá se a proposta (com ou sem modificações) será aprovada, conforme maioria e quórum de acordo com o tipo de lei. Já sanção ou veto é a etapa que sucede no Poder Executivo, em que o seu Chefe dá ou não dá a sua aquiescência à proposta aprovada. Em caso de a proposta aprovada ser efetivamente transformada em lei, segue-se a promulgação e a publicação, que são as etapas finais do processo em que são reconhecidos os fatos geradores da lei e indicada a sua validade – pela promulgação –, bem como cumpre-se a condição de vigência da lei ao dar-se ciência a todos da sua promulgação – pela publicação (FERREIRA FILHO, 1995; BRASIL, 1991).

Em todo caso, na sequência, o processo legislativo encontra-se detalhado conforme a matriz constitucional, ou seja, a partir das espécies previstas: emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Emendas à constituição são modificações no texto da constituição, por proposta (i) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado da República, (ii) do Presidente da República ou (iii) de mais da metade das assembleias legislativas dos Estados membros, sendo que cada uma delas por manifestação da maioria relativa de seus respectivos membros. A proposta será discutida e votada na Câmara dos Deputados e no Senado da República em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos respectivos membros. A Emenda à Constituição não é promulgada pelo Presidente da República, mas sim pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado da República, motivo pelo qual o Chefe do Poder Executivo não tem poder de veto à Emenda à Constituição. Acrescente-se que quaisquer matérias podem ser objeto de proposta de Emenda à Constituição, exceto propostas que objetivem abolir (i) a forma federativa de Estado, (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico, (iii) a separação dos poderes e (iv) os direitos e garantias individuais. Nestes casos, a proposta não será sequer apreciada.

Quanto às leis, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado da República ou do Congresso

Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos.

No entanto, o processo legislativo reserva as seguintes matérias à iniciativa exclusiva do Presidente da República: (i) fixação ou modificação dos efetivos das forças armadas; (ii) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (iii) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, se houver; (iv) servidores públicos da União e Territórios, se houver, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (v) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, se houver; (vi) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (vi) militares das forças armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. Além disso, o Presidente da República goza de prerrogativas constitucionais e infraconstitucionais que aumentam a sua capacidade de iniciar leis e comandar a agenda legislativa, tais como a possibilidade de baixar medidas provisórias⁵, trancar pauta de discussão e votação nas casas legislativas e requerer regime de urgência para os projetos de lei de seu interesse (ASSIS, 2012; SILVA, 2012). Como é baixada pelo Presidente da República, a medida provisória também não requer sanção.

Como a vigência das medidas provisórias é temporária por 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual período, elas ou são convertidas em lei antes do final do prazo de validade ou perdem validade findo o seu prazo. No caso de conversão em lei, o autógrafo que resultar do projeto de conversão requer sanção do Presidente da República.

Respeitante à iniciativa pelos cidadãos, também denominada iniciativa popular, pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não

⁵ O Presidente tem autoridade para baixar medidas provisórias com força de lei em caso de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, sendo vedada a adoção de medidas provisórias sobre: (i) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (ii) direito penal, processual penal e processual civil; (iii) organização do poder judiciário e do ministério público, a carreira e a garantia de seus membros; (iv) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; (v) detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (vi) matéria de lei complementar; e (vii) matéria constante de projeto de lei aprovado pelo congresso nacional e pendente de sanção ou veto do presidente da república. Também é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. A vedação expressa significa que aquilo que não está vedado pode ser objeto de medida provisória, desde que presente o requisito subjetivo da relevância e urgência (SILVA, 2012).

menos de 0,3 % dos eleitores de cada um desses Estados.

Um projeto de lei aprovado por uma casa legislativa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a casa revisora o aprovar, ou arquivado, em caso de rejeição pela casa revisora. Mas se, na casa revisora, o projeto de lei for emendado, assim retornará à casa legislativa iniciadora, para apreciação.

A casa legislativa, na qual tenha sido concluída a votação, enviará o autógrafo resultante do projeto de lei aprovado ao Presidente, que, aquiescendo, o sancionará. Se o Presidente considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis, e, em 48 horas, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto por meio de um ato formal denominado Mensagem. Decorrido o prazo de 15 dias sem sanção ou veto, o silêncio do Presidente da República importará sanção, denominada sanção tácita.

O veto é apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 dias a contar de seu recebimento, com rejeição ou derrubada de veto apenas quanto houver voto da maioria absoluta dos Deputados Federais e Senadores, em votação secreta. Em caso de derrubada de veto, o projeto de lei é enviado, para promulgação, ao Presidente da República. Se a lei não for promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, o Presidente do Senado fica encarregado de fazer a promulgação, e, se este não o fizer em igual prazo, o encargo fica para o Vice-Presidente do Senado.

Respeitante às leis delegadas, são elaboradas pelo Presidente da República por delegação de parte do Congresso Nacional. A delegação é feita por meio de resolução com o conteúdo e os termos de exercício da delegação, não podendo haver delegação de matéria acerca: (i) de atos de competência exclusiva do Congresso Nacional⁶; (ii) de atos de

⁶ Art. 49 da Constituição do Brasil. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; VI - mudar temporariamente sua sede; VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher

competência privativa da Câmara dos Deputados⁷ ou do Senado⁸; (iii) de matéria reservada à lei complementar; (iv) da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (v) de nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e (vi) de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Já as leis complementares são aprovadas por maioria absoluta e versam sobre matérias especificadas ao longo da Constituição, tais como: indenização compensatória na despedida arbitrária, casos de inelegibilidade, organização territorial do país (criação de territórios, incorporação de Territórios em Estados, incorporação de um Estado em outro etc.), quantidade total de deputados federais e a representação por Estado e pelo Distrito Federal, dispor sobre o Estatuto da Magistratura, dispor sobre organização e competência dos tribunais, dispor sobre a organização e o funcionamento da advocacia pública, regular as

dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

⁷ Art. 51, da Constituição da República. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; III - elaborar seu regimento interno; IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

⁸ Art. 52, da Constituição da República. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do Banco Central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; XII - elaborar seu regimento interno; XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

limitações constitucionais ao poder de tributar e definir tributos e suas espécies.

A título de informação, a interferência do Poder Executivo na produção de leis nesse intrincado mecanismo do processo legislativo do Brasil, em nível federal, também acontece no âmbito nacional em outros países.

Pessanha (2012) e Pinto (2009), no particular, referem que na França e nos Estados Unidos da América acontece, também, a delegação de poderes de parte do Legislativo para o Executivo criar normas. Nesses dois países, o mecanismo é o Poder Legislativo delegar ao Executivo, por meio de atos de delegação ou de leis genéricas que apenas indicam as linhas gerais da norma, a incumbência de detalhar a lei por meio do detalhamento das suas regras de aplicação. Na Inglaterra (PESSANHA, 2012) e na Espanha (PINTO, 2009), da mesma forma, o Legislativo pode delegar poderes legiferantes ao Executivo, seja por meio de delegação expressa, seja por meio de leis mais gerais.

Independentemente da discussão acerca do caráter do ato⁹, assim como levando-se em consideração a particularidade de que são quatro estados organizados diferentemente¹⁰, o fato é que, na França, nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Espanha, existe, também, a interferência do Poder Executivo no processo legislativo.

Pessanha (2012) pontua, ainda, os casos de interferência do Poder Executivo na legislação da Alemanha e da Itália. No primeiro país, a Constituição criou uma modalidade de delegação em que o Poder Legislativo pode delegar ao governo federal, a um ministro do governo federal ou a uma unidade da federação o poder de editar decretos jurídicos ou regulamentos sobre determinado assunto. E, na Itália, o destaque é para os decretos-leis, uma forma que inspirou a medida provisória brasileira¹¹: caso de urgência, eficácia imediata, validade de 60 dias (com possibilidade de prorrogação), necessidade de conversão em lei até o final do prazo de validade e atribuição do parlamento de regular as relações jurídicas constituídas durante a vigência do decreto lei caso ele não seja convertido em lei no prazo de

⁹ Discussão acerca dos limites e da abrangência da delegação: se delegação normativa, isto é, do poder de elaborar a lei; se delegação regulamentar, isto é, do poder de regulamentar a lei.

¹⁰ A Inglaterra e a Espanha são monarquias parlamentaristas, em que o Poder Executivo é exercido por indicação do parlamento; a França é uma república parlamentarista, em que o Poder Executivo é exercido por indicação do parlamento e também pelo Chefe de Estado eleito em separado, o Presidente, que concentra boa parte das atribuições do Poder Executivo; e os EUA são uma república presidencialista, em que os integrantes do Poder Legislativo não decidem quem exerce o Poder Executivo.

¹¹ É certo que a medida provisória brasileira é sucessora do decreto-lei brasileiro, que existiu em variadas versões ao longo da história: como expressão de governos provisórios, excepcionais ou ordinários (Getúlio Vargas de 1930 a 1934, Getúlio Vargas, José Linhares e Gaspar Dutra, de 1937 a 1946, regime militar e José Sarney de 1964 a 1988). Mas o decreto-lei brasileiro tinha eficácia imediata e não tinha prazo de validade; o Legislativo é que tinha prazo para não aprová-lo. Isto, por si só, mostra a força jurídica substancial da intervenção do Executivo no Legislativo no Brasil no tempo dos decretos-leis.

validade.

3.2 PROCESSO LEGISLATIVO EM SANTA CATARINA

No âmbito do Estado de Santa Catarina, o processo legislativo estabelecido pela Constituição estadual de 1989 segue o processo legislativo descrito para o âmbito federal. Assim, o processo legislativo do Estado de Santa Catarina é relativo, também, às espécies de normas que podem ser estabelecidas pelo Legislativo, quais sejam: emendas à Constituição estadual, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. O processo legislativo de Santa Catarina prevê, ainda, a hipótese de elaboração de proposta de emenda à Constituição do Brasil, que não constitui norma, mas que se insere nos tipos de documentos que o Poder Legislativo estadual tem incumbência de elaborar.

A Emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina é proposta (i) por um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa, (ii) pelo Governador do Estado, (iii) por mais da metade das câmaras municipais do Estado, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus membros, e (iv) por pelo menos 2,5% do eleitorado estadual, distribuído por, no mínimo, 40 municípios, com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles. A Assembleia Legislativa discute e vota a proposta em dois turnos, sendo aprovada se, em ambos os turnos, obtiver três quintos dos votos dos membros da Assembleia.

Da mesma forma que a Emenda à Constituição da República, a Emenda à Constituição do Estado é promulgada pela Mesa da casa legislativa, a Assembleia Legislativa, de modo que não requer sanção de parte do Governador do Estado. Quaisquer matérias podem ser objeto de proposta de Emenda à Constituição do Estado, com exceção de propostas (i) que firam o princípio federativo e (ii) que atentem contra a separação dos poderes. Nesses casos, a proposta de emenda sequer é apreciada.

Em relação às leis complementares, a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos (iniciativa popular). A iniciativa popular de leis é exercida junto a Assembleia Legislativa pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% dos eleitores do Estado, distribuídos por, pelo menos, 20 municípios, com não

menos do que 1% dos eleitores de cada um deles. Todavia, as seguintes matérias são de iniciativa legislativa privativa do Governador do Estado: (i) organização, regime jurídico, fixação ou modificação do efetivo da polícia militar e do corpo de bombeiros, provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva; (ii) criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração; (iii) plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; (iv) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; (v) organização da Procuradoria Geral do Estado e da defensoria pública; e (vi) criação e extinção de Secretarias de Estado e de órgãos da administração pública. De igual sorte, no Estado de Santa Catarina, o Chefe do Poder Executivo, o Governador do Estado, pode adotar medidas provisórias, com força de lei, em caso de relevância e urgência, sendo, porém, vedada a adoção de medidas provisórias sobre atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, sobre matéria reservada à lei complementar, sobre a legislação dos planos plurianuais, sobre diretrizes orçamentárias e sobre orçamentos. Pelo fato de ser baixada pelo Governador, a medida provisória também não requer sanção.

Tal qual a medida provisória no âmbito federal, a medida provisória baixada pelo Governador é temporária por 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Da mesma forma, ou as medidas provisórias são convertidas em leis estaduais antes do final do prazo de validade ou perdem validade findo o seu prazo. No caso de conversão em lei, o projeto de conversão requer sanção do Governador.

O autógrafo é encaminhado pela Assembleia Legislativa ao Governador do Estado, para sanção, após votação e aprovação do projeto de lei. Para o veto, o Governador deve considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público. O prazo para o veto é de 15 dias úteis, contados da data do recebimento. Após o veto, o Governador deve comunicar o fato ao Presidente da Assembleia dentro de 48 horas, com os motivos do veto. O veto parcial somente abrange texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Decorrido o prazo de 15 dias sem sanção, o silêncio do Governador importa sanção (a sanção tácita). A apreciação do veto pela Assembleia Legislativa ocorre dentro de 30 dias a contar do recebimento da mensagem de veto, só podendo haver rejeição do veto pelo voto da maioria absoluta dos deputados, em votação secreta. Em caso de derrubada de veto, o projeto será enviado ao Governador do Estado para promulgação. Nesse caso, se a lei não for promulgada dentro de 48 horas pelo Governador, o Presidente da Assembleia Legislativa fica

encarregado da promulgação e, se este não o fizer em igual prazo, o Vice-Presidente da Assembleia fica incumbido da promulgação.

Respeitante às leis delegadas, são de elaboração do Governador, mediante delegação pela Assembleia Legislativa, não podendo ser objeto de delegação: os atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, a matéria reservada à lei complementar, a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Em relação às leis complementares, são aprovadas por maioria absoluta dos deputados estadual e versam sobre matérias especificadas ao longo da Constituição, tais como: organização e divisão judiciárias; organização do Ministério Público estadual, da Procuradoria Geral do Estado e da defensoria pública; organização do Tribunal de Contas; regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; organização da polícia militar e do corpo de bombeiros militar e o regime jurídico de seus servidores; atribuições do Vice-Governador do Estado; organização do sistema estadual de educação; plebiscito e referendo.

Visto o processo legislativo pelas espécies das normas estabelecidas nos textos constitucionais, do Brasil e do Estado de Santa Catarina, passamos a algumas considerações a respeito da sanção ou do veto a autógrafo.

3.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA SANÇÃO E VETO A AUTÓGRAFO

No processo legislativo, segundo Ferreira Filho (1995), Jampaulo Júnior (2008) e Silva (2012), existe uma etapa prévia à promulgação, denominada sanção, na qual o chefe do Poder Executivo aprecia o texto da lei e dá o seu assentimento. Na verdade, a lei só pode ser considerada lei depois da sanção, que é o ato de parte do Chefe do Poder Executivo que completa a constituição de uma lei. Essa etapa da sanção, porém, permite ao Chefe do Poder Executivo não assentir e, nesse caso, em vez de sancionar, ele veta o texto que lhe foi submetido, no todo (veto ou veto total) ou em parte (veto parcial). O veto é irretroatável, não podendo o Chefe do Poder Executivo voltar atrás e retirar o veto já apostado. No Brasil e em Santa Catarina, hoje em dia, o veto parcial somente pode recair sobre texto integral de disposição do autógrafo, isto é, texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, não sendo mais possível o veto de palavras ou expressões.

A literatura destaca alguns usos do veto. Diniz (2005), em avaliação do sucesso ou fracasso presidencial nos Governos dos ex-Presidentes José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (nos dois mandatos), lança interessante consideração acerca do uso do veto como instrumento de envio de mensagens políticas entre os integrantes das Casas Legislativas e o Executivo. Para Diniz (2005, p. 362), “Muitos projetos foram utilizados como ‘instrumentos de negociação’, seja para que o Executivo conseguisse aprovação àquelas proposições consideradas prioritárias, seja para sinalizar à oposição o quanto estaria disposto a ceder ou não às pressões externas”.

Mesmo assim, a autora relata, a título de exemplo, o caso da medida provisória baixada pelo ex-Presidente Collor que extinguiu a Contribuição Sindical, a MP nº 215/1990 e suas reedições (então permitidas). No Congresso, os deputados federais modificaram o sentido original da MP, de maneira que o projeto de conversão dessa medida provisória em lei concebeu a extinção gradual da referida contribuição em cinco anos, na proporção de redução de vinte por cento por ano do respectivo valor, em vez da extinção imediata, preconizada pelo Executivo. Como o Chefe do Executivo estava, à época, em disputas com os parlamentares para aprovação de outras medidas provisórias e projetos de lei acerca de medidas econômicas, que não eram apreciadas, forçando a reedição sucessiva das MP e um moroso procedimento dos PL nas Comissões das casas legislativas, e o consequente desgaste e desconfiança de tais medidas econômicas, ele usou o poder de veto, nesse caso da Contribuição Sindical, vetando integralmente o autógrafo de conversão, para passar mensagem de autoridade e força aos congressistas. Pois esse veto integral foi derrubado e a Contribuição Sindical não foi extinta de imediato, nem gradualmente. O caso situa-se no uso de modelos para o estudo do veto como instrumento de barganha política, aventados por Cameron e McCarty (2004)¹², bem como na hipótese de punição do Executivo por parte do Legislativo testada por McCarty (2009)¹³.

No mesmo sentido, asseveram Tomio e Ricci (2012), para quem o veto parcial corresponde a mecanismo por meio do qual o Executivo não aceita o autógrafo inteiro

¹² Estudando a realidade dos EUA, Cameron e McCarty (2004) apresentaram modelos para estudo do veto como instrumento de barganha política quando o executivo apresenta um conjunto de leis, que o legislativo pode rejeitar ou aceitar, mas não pode modificar, entre várias outras hipóteses. Neste caso, os autores concluem que o sucesso do executivo dependerá do nível de informação: em caso de informação incompleta, o veto pelo executivo não alcançará os objetivos da barganha. No caso, as maiorias parlamentares de apoio ao Governo não eram suficientes para a não modificação da medida provisória sobre a Contribuição Sindical.

¹³ Para McCarty (2009), nos primórdios da criação e consolidação dos EUA, a derrubada de vetos apostos pelo Presidente à legislação, por motivo de políticas públicas (o que seria o nosso veto político), não significou punição ao Presidente.

aprovado pelo parlamento, obrigando os integrantes da casa legislativa a reverem suas posições e admitirem, por isso, barganhar com o Poder Executivo. Por sua vez, Pereira e Mueller (2002) tratam do veto especificamente em lei orçamentária para identificar uma forma de controle considerável sobre o desenho final do orçamento. É que o veto parcial permite ao Presidente barrar modificações feitas pelos deputados à proposta orçamentária (que é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo). No entanto, o Presidente somente lançaria mão desse mecanismo se o custo de usá-lo não for maior do que o custo de executar o orçamento modificado no parlamento.

O texto vetado, total ou parcialmente, pode vir a ser posteriormente convertido em texto de lei em caso de derrubada do veto por parte da casa legislativa. Após a derrubada do veto, o texto novamente é submetido ao Chefe do Poder Executivo, só que apenas para promulgação. Quando há veto, a sanção não existe, e quando decorre o tempo regulamentar para sanção ou veto e o Chefe do Poder Executivo fica silente, considera-se sanção tácita. Nesses casos, o Presidente da casa legislativa promulga a lei, sem a sanção expressa do Chefe do Poder Executivo (FERREIRA FILHO, 1995; JAMPAULO JÚNIOR, 2008; SILVA, 2012). Evidentemente, tal processo é sujeito a idas e vindas, discussões e negociações que, não raro, colocam o Executivo em situação de confronto com os pareceres exarados pela PGE/SC.

A esta altura, convém registrar criativa argumentação sobre a possibilidade de parcial derrubada, pelo legislativo, de veto total. Para Ferreira Filho (1995), o veto parcial é a recusa de uma disposição ou mais de um autógrafo, mas não do autógrafo inteiro, de modo que o veto total equivaleria à recusa de cada disposição do autógrafo, como se fosse um conjunto de vetos parciais que atinge a integralidade do autógrafo. Logo, o legislativo teria condição teórica de derrubar parcialmente um veto total.

Conforme já debatido anteriormente, o documento à vista do qual o Chefe do Poder Executivo veta ou sanciona a lei é denominado autógrafo. Autógrafo, assim, é o produto do procedimento de elaboração de lei, nas casas legislativas, antes da sanção ou veto por parte do Chefe do Poder Executivo. É o documento oficial com a versão final aprovada do projeto de lei, pronto para ser convertido em lei (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2011; ILP, 2011). Corresponde ao texto final aprovado na casa legislativa, que é submetido ao Chefe do Poder Executivo para sua aquiescência mediante sanção e promulgação. Denomina-se também autógrafo o texto do documento após veto do Chefe do Poder Executivo, total ou parcial, e subsequente derrubada de veto pela casa legislativa, que é encaminhado novamente ao Chefe do Poder Executivo para promulgação.

O ato de transformar o autógrafo em lei é considerado prerrogativa do Chefe do Poder Executivo. Tal prerrogativa é exercida, justamente, pelo ato da sanção, que é ato pessoal do ocupante do cargo de Chefe do Poder Executivo, e que corresponde, na verdade, a um dever: ao mesmo tempo em que ele tem a faculdade de aprovar o autógrafo e, com isso, sancioná-lo convertendo-o em lei, tem o dever de fazê-lo ou de não o fazer, vetando-o, nesse caso, justificadamente (FERREIRA FILHO, 1995; SILVA, 2012). Tal justificativa constitui razão ou razões de veto. Estas são endereçadas pelo Chefe do Poder Executivo para a casa legislativa por meio de mensagem de veto. Tais razões podem ser por motivo de conveniência e oportunidade, assim como por ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Assim, classifica-se o veto a autógrafo em político ou jurídico (GRANDE JÚNIOR, 2007; BRASIL, 1991). O veto jurídico é essencialmente técnico, isto é, funda-se em razões exclusivamente jurídicas. O veto político expressa razões políticas, que se justificam por conveniência e oportunidade, mas que devem, no entanto, encerrar um mínimo de justificação jurídica.

Sob tal perspectiva, o veto pode representar mecanismo de controle de consentimento ou de controle de fiscalização. Ocorre que os controles da atuação estatal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, classificados por Moreira Neto (1989), são o controle de cooperação, o controle de consentimento, o controle de fiscalização e o controle de correção. O controle de cooperação consiste na coparticipação mandatária de um poder no exercício de função de outro poder. Já o controle de consentimento é aquele em que o poder interferente realiza funções que atribuem eficácia ou exequibilidade aos atos de outro poder, aquiescendo ou não ao ato. Por controle de fiscalização o poder interferente exerce funções de vigilância, exame e sindicância dos atos de outro poder. Já o controle de correção é aquele em que um poder tem atribuição de sustar ou desfazer os atos praticados por outro poder, constituindo-se na modalidade mais drástica de controle. O controle do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, no contexto da democracia, por meio do veto a autógrafo, seja ele político ou jurídico, mesmo tendo sido concebido como instrumento de cooperação entre esses poderes (MOREIRA NETO, 1989), é modalidade de controle de correção, pois susta a lei, ainda que a sustação possa ser desfeita por meio da derrubada do veto (MALDONADO, 2003).

Tratando da própria organização do estado, Pessanha (2012) lembra que o veto sobre a legislação por parte do Poder Executivo, assim como o poder de *impeachment* do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, são traços que identificam graus de controles diretos de um Poder sobre o outro, de modo que se encontra lugar para a doutrina de separação

parcial dos Poderes de M. J. C. Vile, em vez da clássica autonomia dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Da mesma forma, expõem tais controles, por exemplo, o julgamento do Presidente da República pelo Senado, que é função jurisdicional, a nomeação de funcionários pelos Presidentes de Tribunais, que é função administrativa, e a edição de medidas provisórias pelo Presidente, que é função legislativa. Martuscelli (2010), ao identificar limites das análises políticas guiadas pelo presidencialismo de coalizão, desconsidera, enfaticamente, a separação dos Poderes, mencionando o estado burguês como unidade do poder institucionalizado. Assis (2012, p. 32), chega a dizer que a “ingênua distribuição de funções [entre Executivo, Legislativo e Judiciário] não mais traduz a realidade política moderna, porquanto há uma mistura cada vez maior entre as atribuições dos Poderes”.

North e Weingast (1989), de outra parte, em acurada análise das instituições e do governo inglês do século XVII, mostram que os mecanismos de pesos e contrapesos entre os poderes (*checks and balances*) tiveram sua gênese no déficit econômico enfrentado pela Coroa britânica e nos acontecimentos que se seguiram, com a Revolução Gloriosa e a posterior restauração da monarquia, impondo, ao longo do tempo, limitações ao poder do governante de interferir na propriedade privada. North (1989) acrescenta à análise a comparação com o caso da Espanha e, também, da França, cujos exércitos reais, na época, eram mais bem aparelhados do que o da Inglaterra, de modo que os acontecimentos nesses países continentais acerca dos déficits econômicos das respectivas monarquias seguiram o caminho da opressão por parte do governante até o esgotamento do modelo de governo. No caso inglês, esse caminho não foi percorrido não por beneplácito real, mas pelas contingências militares e pela formação unitária do país; ao passo que a Espanha, por exemplo, era um país formado por reinos até então separados.

O exame da história, no Brasil, ajuda a compreender que o controle do Legislativo pelo Executivo no Brasil, por meio de veto, à proposta de lei aprovada pelo parlamento não é exclusividade da Constituição em vigor. Na Constituição do Império de 1824 (BRASIL, 1824), o Poder Legislativo era delegado à Assembleia Geral, composta por Câmara de Deputados e Câmara de Senadores. Aprovado o projeto de lei por ambas as Câmaras, o autógrafo era submetido ao Imperador, que dispunha do prazo de um mês para sancioná-lo. Nesse prazo, o Imperador podia sancionar ou adotar o projeto, inclusive acrescentando-lhe o que entendesse pertinente (o que significa que o Imperador, individualmente, podia legislar!), vetá-lo ou simplesmente silenciar. Note-se que a Constituição do Império não mencionava a palavra veto. A única forma prevista para o Legislativo superar o silêncio do Imperador, ou

veto, era a reapresentação da proposta, nos mesmos termos, nas duas legislaturas seguintes, condição esta que demonstra o forte controle do Legislativo, que necessitaria de duas legislaturas para reapresentar o mesmo projeto, nos mesmos termos. Praticamente impossível!

A primeira Constituição da República, a de 1891 (BRASIL, 1891), igualmente não mencionou a palavra veto, mas negativa de sanção. Veto, total ou parcial, apareceu na reforma constitucional de 1926. Como fundamentos para o veto, eram admitidas a contrariedade aos interesses da nação e a inconstitucionalidade. O silêncio implicava sanção tácita, o que significa que o veto tinha que ser expresso. O veto podia ser derrubado, só que com o quórum de dois terços dos parlamentares de cada casa legislativa, separadamente. Em comparação com a sistemática de superação de veto da Constituição do Império, não era praticamente impossível, mas era ainda bem difícil. Esse veto da reforma constitucional de 1926 passou a ser a inspiração do veto admitido no Brasil a partir de então, com variações quanto à extensão e ao quórum para derrubá-lo.

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) repetiu as regras do veto da anterior Constituição, com a diminuição do quórum para derrubada do veto, que passou a ser de maioria absoluta. Percebe-se, nessa Constituição, um abrandamento do controle do Legislativo pelo Executivo, pois o quórum da derrubada do instrumento de controle, o veto, ficou menor do que o quórum previsto na Constituição anterior. Já a Constituição autoritária de 1937 (BRASIL, 1937) voltou ao quórum de dois terços dos parlamentares para a derrubada do veto, em reunião bicameral. Na prática, porém, era remotíssima a probabilidade de algum autógrafo chegar a ser vetado, uma vez que a iniciativa legislativa competia, ordinariamente, ao Poder Executivo (os parlamentares podiam iniciar o processo legislativo somente por iniciativa de um terço dos deputados ou dos membros do Conselho Federal, que substituíam o Senado). Trata-se de um controle absoluto do Legislativo, que parte já da iniciativa legislativa parlamentar, dificultando-a.

Na Constituição seguinte, de 1946 (BRASIL, 1946), o poder de veto ficou mantido, com o quórum de dois terços para sua derrubada, em sessão unicameral. O prazo para o Presidente vetar ou sancionar era de dez dias úteis, e o caso de silêncio implicava sanção tácita. A iniciativa legislativa era por qualquer dos parlamentares. A Emenda nº 4, de 1961, que implantou o parlamentarismo, manteve o poder de veto no Presidente da República, com leve diminuição do quórum para sua derrubada, ou seja, três quintos dos parlamentares reunidos em sessão unicameral. A sessão unicameral para cômputo do quórum flexibilizou um pouco a sistemática, em comparação com as Constituições anteriores.

A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), por sua vez, retornou ao quórum para derrubada do veto para dois terços dos parlamentares, em sessão unicameral, com escrutínio secreto. Nessa Constituição, o veto parcial passou a ser expressamente delimitado (a texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea do autógrafo). A Emenda nº 1, de 1969 (BRASIL, 1969), passou para quinze dias úteis o prazo para o Presidente se manifestar acerca do veto ou sanção, considerando-se sancionado o autógrafo em caso de silêncio nesse prazo, sem delimitação do veto parcial (ou seja, o Presidente podia vetar apenas palavras do autógrafo) e com a aferição do quórum em relação a cada casa legislativa em votação única. Verifica-se, nessa Emenda, um retrocesso em relação às sistemáticas de derrubada de veto das Constituições de 1946 e 1967, na perspectiva de interferência preponderante do Executivo no legislativo no processo legislativo, uma vez que o veto sem delimitação permitia ao Executivo modificar por completo um texto de lei pela mera supressão (ou veto) de uma palavra (por exemplo, o veto a um “não” equivalia a tornar o comando negativo do autógrafo em comando positivo).

A Constituição atual, de 1988 (BRASIL, 1988), reduziu o quórum para a derrubada do veto para maioria absoluta dos parlamentares presentes à sessão unicameral do Congresso Nacional, com escrutínio secreto. Como visto, o veto parcial passou novamente a ser delimitado; o prazo de manifestação do Presidente é de quinze dias úteis, sendo seu silêncio recebido como sanção. A novidade em relação ao histórico se refere ao fato de se o veto for derrubado pelo Legislativo, o autógrafo retorna ao Presidente para promulgação. Se o Presidente não promulgar, o Presidente do Senado ou o Vice-Presidente do Senado fará a promulgação. Tal situação é a que, constitucionalmente, menos reforça a preponderância do Executivo, se comparada às Constituições anteriores.

A história do veto nas Constituições de Santa Catarina segue a história do veto nas Constituições do país. Nas cinco primeiras Constituições de Santa Catarina (de 23.01.1891, 11.6.1891, 7.7.1892, 26.01.1895 e 23.5.1910), encontradas em Piazza (1984), tal qual na Constituição do Império e na primeira Constituição da República (de 1891), não se falava em veto, mas em sanção e recusa à sanção.

A Constituição de 7 de julho de 1892 tinha, ademais, acrescentado a faculdade de o parlamento aceitar as razões da recusa à sanção e modificar o projeto de lei aprovado de acordo com tais razões. Nesse caso, o autógrafo devia ser remetido de volta ao Chefe do Executivo, para promulgação. Tal faculdade, que só existiu na Constituição de 1892, pode ser compreendida como mais uma possibilidade de interferência do Executivo no Legislativo no

ponto específico (sanção ou não sanção, que corresponde ao veto). É que se tal faculdade fosse exercida, dispensava-se novo processo legislativo para o parlamento discutir e deliberar sobre o conteúdo das razões do veto positivamente, isto é, para conversão em lei daquela matéria objeto das razões do veto, uma vez que, no mesmo autógrafo previamente não sancionado, poderiam ser introduzidas modificações pelo legislativo, de modo a acomodar o desejo do Executivo expresso nas razões do veto, ou da não sanção.

A sexta Constituição estadual, de 27 de julho de 1928, encontrada em Piazza (1984), foi a primeira que mencionou expressamente veto e que admitiu o veto parcial. Nas demais quatro Constituições de Santa Catarina (25.8.1935, 30.10.1945, 23.7.1947, 13.5.1967 e Emenda nº 1, de 20.01.1970), reunidas por Piazza (1984), houve variações acerca do quórum para derrubada de veto, dos prazos para sanção ou veto e dos prazos para comunicação do veto. A presunção de sanção em caso de silêncio e a necessidade de fundamentação do veto, porém, repetiram-se.

No tocante ao papel do Executivo na agenda parlamentar, destaca-se, nesse percurso histórico, que as Constituições estaduais de 26 de janeiro de 1895 e 23 de maio de 1910 estabeleceram discussão diferenciada para as propostas governamentais: duas sessões de discussão, ao passo que as propostas de parlamentares eram discutidas em três sessões.

Destaca-se, ainda, que a Carta Constitucional de Santa Catarina de 30 de outubro de 1945 restringiu a iniciativa legislativa parlamentar pela exigência de que a proposta de lei de iniciativa parlamentar fosse firmada por, no mínimo, nove deputados estaduais, o que equivalia a um quinto do total de integrantes da assembleia. O quórum mais baixo para derrubada de vetos encontra-se na Constituição estadual de 23 de julho de 1947, ou seja, de maioria simples. Já a vigente Constituição estadual, de 05 de outubro 1989, manteve em linhas gerais as regras a respeito do veto, fixando o quórum para sua derrubada em maioria absoluta dos deputados estaduais, como visto.

O percurso pelas onze constituições de Santa Catarina mostra, à exaustão, que também no âmbito estadual há forte interferência do Executivo no Legislativo na elaboração das leis, a confirmar a necessidade de justificativas para o veto (FERREIRA FILHO, 1995; SILVA, 2012), que podem ser jurídicas ou políticas (FERREIRA FILHO, 1995; GRANDE JÚNIOR, 2007; BRASIL, 1991), representando controle de correção de parte do Executivo em relação ao Legislativo (MALDONADO, 2003) estadual ao longo da história.

3.4 HIPÓTESES

Nesta seção, são definidas as hipóteses de pesquisa com base na literatura estudada, de modo que se possa compreender as características do autógrafo quando a autoria do respectivo PL ou PLC for parlamentar (H_1) e as características do autor quando se tratar de iniciativa parlamentar (H_2 e H_3). Já quando a iniciativa legislativa é do Chefe do Poder Executivo, ou não parlamentar, a hipótese diz respeito à opção do Governador do Estado de sancionar ou vetar o autógrafo (H_4). Considerando-se tanto a iniciativa parlamentar como a iniciativa do Executivo, a hipótese (H_5) procura observar o uso da PGE/SC na barganha política por parte do Governador do Estado no tocante à sanção ou veto a autógrafos.

O estudo comparado da literatura sobre instituições políticas nos países da América Latina, com a consolidação da democracia presidencialista na região, demonstra grande preocupação com o comportamento dos parlamentares na elaboração de lei, no sentido de descobrir quais são os fatores que influem nesse comportamento (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Para Amorim Neto e Santos (2003), o modelo do segredo ineficiente de Shugart e Carey é uma das contribuições mais importantes, definindo-se como o contrário do segredo eficiente. Assim: o sistema político é dotado de segredo eficiente quando os eleitores conseguem fazer opção clara entre políticas públicas preconizadas por partidos concorrentes, o que significa que os parlamentares eleitos tratem, majoritariamente, de propostas legislativas de alcance amplo e tenham disciplina partidária elevada. O contrário, o segredo ineficiente, caracteriza-se pelo interesse paroquial, em que os candidatos não se preocupam com políticas públicas de alcance amplo – como as políticas regulatórias ou constitutivas, de Lowi (1964, 1972), ou as políticas majoritárias ou empreendedoras, de Wilson (1986) –, mas com interesses locais ou regionais, sendo fraca a disciplina partidária.

Na mesma linha de interesses paroquiais ou locais, Ricci (2003) tem que o foco de orientação do comportamento dos legisladores é o impacto das regras eleitorais e partidárias. De acordo com tais regras, as campanhas eleitorais são personalistas, os candidatos não são selecionados pelas lideranças partidárias, que, por isso, ficam incapazes de impor disciplina partidária nas decisões dos congressistas, o sistema político é descentralizado por causa da federação e há competição dentre os membros do mesmo partido. Com efeito, os legisladores brasileiros têm mais estímulo para tratar de assuntos paroquiais, uma vez que a eleição deles é por voto pessoal, coisa que os torna devedores do distrito que os elegeu (RICCI, 2003).

Assim, por causa da conexão eleitoral, são raros os projetos de lei no Brasil, de iniciativa parlamentar, que tratam de questões fundamentais. Palermo (2000) acrescenta o federalismo brasileiro como causa e efeito dessa característica.

Especificamente em relação ao âmbito estadual, podem-se apropriar desses estudos no sentido de que um deputado estadual tenderia mais a aprovar leis estaduais que beneficiassem o seu reduto eleitoral. Por reduto eleitoral entende-se, normalmente, uma região geográfica. No âmbito estadual, porém, é possível identificar por reduto eleitoral também uma classe, categoria ou coletividade específica de eleitores, coisa que fica manifesta ao se conferir o voto pessoal em vez do voto partidário (RICCI, 2003).

Amorim Neto e Santos (2003), no detalhamento do modelo do segredo ineficiente, chegaram à conclusão de que a maior parte da produção legislativa dos deputados federais tem abrangência nacional (iniciativa parlamentar e não parlamentar), cujo conteúdo traz mais benefícios do que impõe custos e trata de questões sociais, muito embora o impacto dos projetos de lei de iniciativa parlamentar apenas seja baixo em relação à política pública de âmbito nacional, pois o alvo, nesses casos, é preponderantemente o Estado de origem do parlamentar, sem qualquer influência do partidarismo no processo decisório. No mesmo sentido, pensam Ricci (2003) e Figueiredo e Limongi (1995). Assim, para o âmbito estadual, a maior parte da produção legislativa tem abrangência estadual, mas quando a iniciativa é parlamentar o impacto estadual é baixo, pois o alvo dos deputados estaduais é a sua região de origem.

Em termos de tipologia de políticas públicas, pode-se dizer que se trata de políticas públicas distributivas e redistributivas (LOWI, 1964), ou clientelistas e de grupos de interesse (WILSON, 1986), uma vez que os benefícios advindos dessa legislação são concentrados em vez de distribuídos. Como a pesquisa se ocupa do veto ou sanção do Chefe do Poder Executivo estadual, o Governador do Estado, ao autógrafo, a construção das hipóteses deve levar em conta esse fato.

Assim, um deputado estadual tende a aprovar leis estaduais que beneficiem o seu reduto eleitoral (seja ele reduto geográfico, seja uma classe, categoria ou coletividade específica de eleitores), ou seja, benefícios concentrados, caracterizando políticas públicas distributivas ou redistributivas (LOWI, 1964), ou ainda clientelistas ou de grupos de interesse (WILSON, 19856), em vez de aprovar leis que beneficiem o Estado (RICCI, 2003; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; TOMIO; RICCI, 2012). Em meio a esse cenário, ainda que o

autógrafo cause espécie à PGE/SC e, ao fim e ao cabo, a proposta parlamentar seja rejeitada, dificilmente o Governador irá seguir o parecer do procurador se o capital político estiver em xeque.

Tem-se, portanto, a seguinte hipótese, acerca da influência do reduto eleitoral do deputado em caso de iniciativa parlamentar:

H₁ O conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Governador, beneficia o reduto eleitoral do parlamentar.

Ainda quanto às características dos deputados, Amorim Neto e Santos (2002 e 2003) apontam para a maior facilidade com que deputados federais, com carreiras políticas mais longas, com exercício de cargos no parlamento e no Executivo, aprovam seus projetos de lei. Com efeito,

Quanto mais tempo um deputado tem de Câmara, mais tempo tem para: (1) acompanhar a tramitação de um projeto de sua autoria; (2) familiarizar-se com as regras formais e informais do processo legislativo; (3) especializar-se em algum tema (...); conhecer as preferências de outros deputados, partidos e correntes políticas; (5) aprender a fazer acordos com seus colegas; (6) adquirir prestígio e, portanto, influência perante os seus pares (AMORIM NETO; SANTOS, 2002, p. 111).

Assim, um deputado federal que participe ou tenha participado de Comissões da Câmara dos Deputados (nesse caso, podendo-se destacar que há Comissões com mais destaque, como a Comissão de Constituição de Justiça ou a Comissão de Ética), que integre ou tenha integrado a Mesa Diretora de alguma Comissão (na Presidência, Secretaria ou Relatoria, por exemplo), ou mesmo que ocupe ou tenha ocupado cargos na Mesa Diretora da Casa (Presidência ou Vice-Presidências da Câmara ou Secretarias) tem mais experiência para ver o PL ou PLC de sua iniciativa aprovado.

Quanto a exercício de cargos no Executivo (como os cargos de Ministro, de Secretário Geral de Ministério, de Presidente ou Diretor de agências reguladoras, empresas estatais e sociedades de economia mista, por exemplo), a carreira política do parlamentar fica enriquecida pela oportunidade de nomeação para cargos e empregos públicos, além, obviamente, do controle orçamentário e financeiro da respectiva entidade. O poder conferido por esses cargos aos seus ocupantes fica convertido em poder político pelos benefícios pessoais e partidários que podem ser administrados pelo político (CINTRA, 2007). Novamente, a barganha entra em cena, na arena legislativa, pois políticos assim experientes são úteis ao Chefe do Poder Executivo quando estão na Casa Legislativa.

Nesta condição de importância política pela experiência na Casa Legislativa, o parlamentar tem, também, melhores condições de ver sancionado pelo Governador o autógrafo em que seu PL ou PLC tenha se convertido. Afinal, como a barganha política leva em consideração as posições ou os cargos ocupados pelos parlamentares no próprio parlamento, eis que tais cargos ou posições influenciam, também, os casos de iniciativa do Executivo (na conferência de regime de urgência ou na formação da pauta de votações, por exemplo) (SANTOS, 2006; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Em estudo focado para a área da saúde, Gomes, Carvalho e Reis (2009), Gomes (2011) e Ricci (2003), da mesma forma, consideram a carreira do político fator importante da aprovação de projetos de lei.

Evidentemente, em meio a esse cenário, um Governador dependente de suporte de lideranças parlamentares carismáticas estará fortemente propenso a não seguir a recomendação da PGE/SC, caso o parecer seja contrário aos interesses de líderes políticos experientes e essenciais a governabilidade.

No âmbito estadual, dado que os deputados estaduais, também, fazem carreira política no parlamento e no Executivo do Estado, com o exercício alternado e sucessivo de cargos políticos importantes, é apropriado imaginar que parlamentares com carreira política mais longa e poder político tendem a ter os seus projetos aprovados (em maior número ou em menos tempo) e sancionados pelo Governador do Estado em comparação com os projetos de parlamentares sem carreira política ou com carreira política mais curta.

A seguinte hipótese, então, é acerca da influência do parlamentar, em caso de iniciativa parlamentar:

H₂ Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo Governador.

Acrescenta-se às hipóteses antecedentes, que se orientam por características dos parlamentares, mais uma hipótese que, também, se orienta por característica do parlamentar, só que em relação à coalizão de governo. Nesse caso, pertencer à coalizão de governo seria indicativo de sucesso na aprovação de propostas (RICCI, 2003; RICCI; LEMOS, 2004;; PALERMO, 2000; GOMES, 2011; SANTOS, 2011).

Em estudo da produção legislativa brasileira, Ricci (2003) supõe que o projeto oriundo de parlamentar integrante da bancada do governo tem mais chances de aprovação e sanção. Tal suposição parte da utilização, entre outras, da variável apoio político, escolhida pelo

referido autor para a análise da produção legislativa. Com efeito, para Ricci (2003), os partidos da coalizão obtêm vantagens específicas quando apoiam o Presidente, tais como a negociação acerca da ocupação de cargos públicos, a liberação de créditos, privilégios em emendas a medidas provisórias e na concessão de emissoras de rádio e televisão. Assim, a relação entre o Presidente e o parlamento, em vez de se caracterizar pela cooperação em que cada parte busca os seus objetivos específicos, caracteriza-se pela competição entre partidos integrantes da coalizão de governo, típica de regimes parlamentaristas, entre Executivo e partidos da maioria (RICCI, 2003).

No mesmo sentido, Ricci (2003) aponta para o sucesso do parlamentar integrante da coalizão de governo em relação aos projetos por ele apresentados, quanto às variáveis relatoria e liderança partidária, também utilizadas no citado estudo da produção legislativa brasileira. Assim, se a relatoria das comissões de apreciação do projeto, na casa legislativa, está na área de influência da coalizão de governo, espera-se parecer favorável ao projeto; e se a coalizão de governo prepondera no Colégio de Líderes, é plausível que as deliberações acerca da organização dos trabalhos legislativos no plenário (tramitação urgente, destaque de emendas, agenda ou pauta de votações) beneficiem os projetos de parlamentares integrantes da coalizão (RICCI, 2003).

Ricci e Lemos (2004), apontam para o bom desempenho quanto à aprovação e sanção de propostas de iniciativa parlamentar relativas especificamente à reforma agrária, quando o deputado federal proponente integra a coalizão de governo, num artigo sobre a produção legislativa por parte da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

Palermo (2000), por sua vez, em estudo acerca da governabilidade no Brasil, aponta para a particularidade de que o Presidente está em um governo de coalizão informal, de configuração complexa e insatisfatória por causa das características do sistema partidário (fragmentação partidária, fragmentação e diversidade regional). Tal particularidade faz com que o Presidente componha um gabinete heterogêneo, difícil de controlar e não efetivo para a durabilidade do apoio no Congresso, de modo que, para constituir uma coalizão confiável, o Presidente fica forçado, por vezes, ao recrutamento dos parlamentares independentemente dos partidos a que pertencem (PALERMO, 2000). A integração a uma coalizão de governo desta forma, assim, passa a ser indicativo de sucesso em relação às respectivas iniciativas legislativas por causa da força do Executivo na agenda legislativa e das barganhas políticas que a situação enseja.

Gomes (2011), em sua tese acerca das interações entre o Legislativo e o Executivo federal, também identifica na integração à coalizão de governo uma tendência à aprovação e sanção dos respectivos projetos. Trata-se, porém, de identificação que leva em consideração o desempenho legislativo como um todo, tomando-se como referência uma coalizão ampla majoritária e identificando os casos de interesse do Executivo como casos de interesse da coalizão. De qualquer forma, em relação apenas à iniciativa parlamentar, Gomes (2011) encontrou mais incidência de iniciativa e de aprovação com sanção nos projetos de parte de parlamentares integrantes da coalizão de governo.

Já Santos (2011), em artigo sobre o poder de agenda e a participação do Legislativo, oferece análise das alterações que os parlamentares aprovam em projetos de iniciativa do Executivo, para verificar a relevância dessas alterações no processo político do Brasil. O referido autor debruçou-se sobre a produção legislativa de iniciativa do Executivo desde a Constituição de 1988 até o primeiro Governo Lula, com estratificação das coalizões que se formaram ao longo do período, tanto as majoritárias como as minoritárias. De um modo geral, tanto quanto interessa no presente trabalho, Santos (2011) observou que a maioria dos Relatores das comissões que apreciaram os projetos de iniciativa do Executivo, com pareceres válidos (de aprovação ou de rejeição), eram integrantes da coalizão de governo. Isto faz supor que a integração à coalizão de governo é fator importante, também, na iniciativa parlamentar, no sentido de aprovação e sanção do respectivo projeto.

Razoável, então, supor, no âmbito estadual, que o fato de o parlamentar proponente pertencer à coalizão de governo tende a fazer com que a sua proposta legislativa seja aprovada e o respectivo autógrafo seja sancionado pelo Governador, o líder natural da coalizão (TOMIO; RICCI, 2012; CARREIRÃO; PERONDI, 2009), independentemente do parecer da PGE/SC.

Assim, fica a hipótese relativa ao pertencimento à coalizão de governo, quando a iniciativa for parlamentar, sendo mais uma hipótese acerca da influência do deputado estadual proponente:

H₃ Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo Governador.

As hipóteses antecedentes, repete-se, dizem respeito às características do deputado estadual quando a iniciativa legislativa for parlamentar.

Respeitante à iniciativa legislativa de parte do Chefe do Poder Executivo, haja vista que os dados coletados na pesquisa dizem respeito especificamente ao veto ou sanção de

autógrafo de parte do Governador do Estado, as situações decorrem do uso do poder de veto como instrumento de barganha política (CAMERON; McCARTY, 2004) ou como mecanismo de chancela do poder da coalizão de governo (RICCI, 2003; SANTOS; ALMEIDA, 2011; SANTOS, 2011).

Com efeito, para Cameron e McCarty (2004) a barganha pelo veto é uma das formas mais ubíquas de todas as formas de barganha política. Os autores se referem ao veto presidencial nos EUA e ao poder do Congresso americano de barrar iniciativas do Executivo ou de derrubar vetos presidenciais. Para os referidos autores, a simples característica básica da barganha, que é a de um proponente fazer uma proposta do tipo “pegar ou largar” a um recebedor, pode se tornar mais complexa, envolvendo diferentes estruturas institucionais. Por exemplo, a rejeição de ofertas (de veto) podem, elas mesmas, ser superadas, de modo que o proponente faça uma nova oferta e esta nova oferta seja ameaçada com um veto antes de uma nova terceira oferta, sendo que terceiros monitoram a barganha e concordam ou não com a recompensa, podendo, deflagrar punições, políticas ou não e, inclusive, permitindo previsões empíricas acerca das circunstâncias sob as quais a rejeição de veto é provável ou improvável (CAMERON; McCARTY, 2004).

Esse comportamento oferece elementos para o estudo de barganhas futuras. A maneira como Cameron e McCarty (2004) buscaram modelar os vetos e as barganhas em torno dos vetos nos Estados Unidos da América mostra que o ato formal do veto é instrumento de barganha política.

Como chancela do poder da coalizão de governo, o Governador tenderia a sancionar o autógrafo quando se tratar de proposta de iniciativa de parte do Executivo, o que parece uma obviedade. Mas, o Governador tende, também, a vetar o autógrafo, total ou parcialmente, quando as propostas de iniciativa legislativa de parte do Executivo forem alteradas pelos deputados estaduais.

Da mesma forma, o Governador pode usar o veto às propostas de sua iniciativa como mecanismo de barganha, quando o Chefe do Executivo apresentar mais projetos do que os que realmente deseja ver aprovados no parlamento, para trocar a retirada (ou veto) de uns em prol da aprovação de outros por parte da Casa Legislativa, como resultado de negociação e barganha com os parlamentares (DINIZ, 2005).

Assim, a hipótese verificada na pesquisa, aparentemente óbvia, é a de que o Governador do Estado tende a sancionar o autógrafo quando a iniciativa legislativa é do Executivo:

H₄ Quando a iniciativa é de sua autoria, o Governador tende a sancionar o respectivo autógrafo.

Mesmo com essa aparência de obviedade, *H₄* permite observar o uso do poder de sancionar e vetar como instrumento de barganha política.

Quanto ao uso da PGE/SC como instrumento de barganha política, trata-se, no caso, especificamente, dos pareceres sobre autógrafos exarados pela PGE/SC acerca da sanção ou veto a autógrafo. Tais pareceres são opiniões técnicas proferidas pela PGE/SC na função de assessoria e consultoria jurídica do órgão (BRASIL, 1988; ESTADO DE SANTA CATARINA, 1989), podendo, inclusive, serem caracterizados como integrantes do sistema de controle de um poder sobre o outro (GRANDE JÚNIOR, 2007).

Nesse diapasão, o órgão da Advocacia Pública pode ser ator central no processo de barganha política entre o Executivo e o Legislativo, ainda que involuntariamente. Como detalhado no capítulo sobre a amostra utilizada neste trabalho, nem todos os autógrafos passam pela PGE/SC, pois a remessa do autógrafo à Procuradoria Geral do Estado para parecer é ato discricionário do Executivo. Nesse caso, a decisão de envio ou não do autógrafo à PGE/SC para parecer pode ser um estratagema do Poder Executivo para que, por meio do uso do seu poder institucionalizado, promova processos de barganha política em cima do parecer.

Como foram analisados o acervo dos pareceres da PGE/SC de 1995 a 2012 e respectivos autógrafos e, também, uma amostra dos autógrafos que não foram submetidos à PGE/SC no período, como destacado no capítulo sobre a amostra, é possível observar o comportamento do Governador na seleção dos autógrafos que são submetidos à Procuradoria Geral do Estado para parecer e dos que não recebem esse tratamento, à luz das variáveis escolhidas.

Tal possibilidade de observação de comportamento do Governador do Estado surge da comparação da análise do acervo da PGE/SC com a análise da amostra dos casos que não passaram pelo órgão, tendo em conta as variáveis identificadas e a literatura acerca do uso do poder institucionalizado do Executivo no Brasil, o qual permite amplas e abrangentes barganhas com forte influência na formulação de políticas públicas (SHEPSLE; WEINGAST, 1981; ALSTON; MUELLER, 2005).

A título de ilustração, para Shepsle e Weingast (1981), as políticas públicas distributivas, isto é, aquelas com benefícios concentrados e custos distribuídos, conforme as tipologias de Lowi (1964, 1972) e Wilson (1986), são o resultado da barganha política em que os partidos políticos não são preponderantes e o universalismo benéfico a parlamentares que buscam carreira política caracteriza a legislação. Evidentemente, o Poder Executivo, no afã de atender aos seus interesses políticos e cômico de suas possibilidades de movimentação no contexto presidencialista, não é alheio a esse padrão de interação, na medida em que uma das formas de domínio da agenda legislativa por parte do Chefe do Executivo reside, precisamente, na etapa final do processo legislativo com a sanção ou o veto a autógrafo. A particularidade é, justamente, nessa seleção, pois a esmagadora maioria dos estudos a respeito de processo legislativo trata do domínio da agenda legislativa por parte do Executivo em razão da conformação institucional do processo legislativo quanto aos poderes e à iniciativa do Executivo (matérias de iniciativa exclusiva, medidas provisórias, por exemplo) e aos privilégios procedimentais (tais como regimes de urgência e trancamento de pauta).

Alternativamente, caso a matéria seja polêmica ou onerosa à administração pública, como, por exemplo, projetos de lei impondo gastos adicionais ao Poder Executivo, o Governador pode ficar constrangido em vetar um autógrafo de forte apelo popular ou oriundo de líderes parlamentares políticos com forte prestígio. Nesse caso, o poder Executivo pode utilizar o órgão de Advocacia Pública como couraça, blindando-se, por meio de pareceres juridicamente fundamentados, contra desgastes políticos maiores. Nesse caso, o parecer jurídico atenuaria os custos políticos decorrentes do veto de iniciativas parlamentares provenientes de aliados ou, até mesmo, de projetos de idealização do executivo que não estejam nas prioridades do Poder Executivo.

Assim, o teste da hipótese (H_5) objetiva descobrir algum critério de seleção utilizado pelo Governador para solicitar o parecer da Procuradoria Geral do Estado sobre autógrafo, visando, especificamente, à detecção de barganha política e a política pública contida no autógrafo sancionado. Assim:

H₅ O Governador tende a remeter o autógrafo à PGE/SC para parecer acerca da sanção ou veto, independentemente de a iniciativa ser parlamentar ou do Executivo, quando se trata de matéria que enseja processos de barganha política entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Em relação ao conteúdo do projeto de lei, Amorim Neto e Santos (2003) apresentam uma classificação de projetos de lei, segundo a qual os assuntos dos projetos de lei são um item de avaliação. Tais assuntos, segundo os mesmos autores, foram divididos em:

administrativo, econômico, honorífico, orçamentário, político, social, cultural-científico-tecnológico e ecológico. Os outros itens são: o nível de agregação (individual, local, regional, setorial e nacional), os efeitos (benéficos, onerantes, mistos e neutros) e o partido político a que pertence o parlamentar.

Gomes, Carvalho e Reis (2009), no seu estudo específico sobre propostas e projetos relativos à área da saúde, classificam o conteúdo das propostas em quatro grupos temáticos: ações e serviços de saúde, redução do risco de doença, benefícios relacionados à situação de saúde e direitos relacionados à saúde.

Já Ricci, 2003, aponta três critérios quanto ao conteúdo para qualificar o caráter de uma lei: generalidade, efeitos e impacto territorial. O critério generalidade classifica as leis em razão da dimensão do impacto previsto sobre os sujeitos (ou coisas) diretamente afetados. O critério dos efeitos classifica as leis pelos tipos de efeitos previstos sobre as partes interessadas. E o critério do impacto territorial assimila a dimensão física do impacto previsto.

Com inspiração nos autores citados e na literatura estudada, com apropriação e adaptação da classificação em assuntos orçamentário e econômico, por grupos temáticos e pelos tipos de efeitos (avançando para as variáveis que se encontram especificadas adiante), os autógrafos e respectivos pareceres da PGE/SC pesquisados foram classificados, quanto ao conteúdo, em: conferem ou concedem direitos sociais; conferem ou concedem direitos de propriedade; beneficiam região específica; beneficiam classe, categoria ou coletividade específica; criam despesa adicional; reduzem arrecadação; aumentam arrecadação; e outros.

Secunda tal classificação o fato de que “A classificação das leis por assunto é, em geral, autoevidente a partir da leitura da ementa e palavras-chave de cada projeto de lei” (AMORIM NETO; SANTOS, 2002, p. 97), que revelam o conteúdo da lei, podendo indicar ainda a sua abrangência e os seus efeitos. Essa classificação, como se detalhará adiante na parte das variáveis, foi levada em consideração no tratamento dos dados para o teste das hipóteses, incluídas nas variáveis de controle.

O quadro seguinte contém o resumo das hipóteses testadas, bem como o resultado esperado quanto à sanção, no teste dos modelos, à luz da teoria relatada:

Quadro 1 – Resumo das hipóteses testadas e resultado esperado

Hipótese	Sanção	
	sim	não
<i>H₁ O conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Governador, beneficia o reduto eleitoral do parlamentar.</i>	X	
<i>H₂ Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo Governador.</i>	X	
<i>H₃ Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo Governador.</i>	X	
<i>H₄ Quando a iniciativa é de sua autoria, o Governador tende a sancionar o respectivo autógrafo.</i>	X	
<i>H₅ O Governador tende a remeter o autógrafo à PGE/SC para parecer acerca da sanção ou veto, independentemente de a iniciativa ser parlamentar ou do Executivo, quando se trata de matéria que enseja processos de barganha política entre os Poderes Executivo e Legislativo</i>	N/A	N/A

N/A: não aplicável

Fonte: elaboração do autor.

Passamos, agora, aos dados coletados, conforme classificação antecedente, com notas sobre a PGE/SC e os pareceres sobre autógrafos, a descrição da amostra (acervo da PGE/SC e amostra para o teste de robustez) e do método da pesquisa.

4 DADOS E MÉTODO

Neste capítulo, apresenta-se o objeto empírico do trabalho, que é o órgão da Advocacia Pública do Estado de Santa Catarina, a PGE/SC, e os pareceres sobre autógrafos por ela proferidos entre 01 de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2012 e respectivos autógrafos, com uma descrição genérica das suas funções com ênfase para a consultoria jurídica. Acrescenta-se a indicação da etapa do processo legislativo estadual em que o parecer sobre autógrafo é proferido pela PGE/SC. Em seguida, aponta-se o método utilizado na pesquisa, com a indicação da escolha das variáveis e as suas descrições. Ao final, descreve-se a construção da amostra, com a forma de coleta de dados, sua classificação e o modo de tratamento dos mesmos.

4.1 OBJETO EMPÍRICO: A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA (PGE/SC) E OS PARECERES SOBRE AUTÓGRAFOS.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu a Advocacia Geral da União (AGU) como função essencial à Justiça. Por meio da Emenda nº 19, de 04.6.1998, à Constituição de 1988, essa função passou a ser denominada de Advocacia Pública, identificando melhor a sua qualificação na própria denominação (Emenda nº 19: artigo 16). Com efeito, a seção constitucional correspondente trata não só da Advocacia Pública da União, mas, também, da Advocacia Pública dos Estados membros e do Distrito Federal.

A Advocacia Pública dos Estados membros ficou, então, atribuída aos Procuradores dos Estados, com duas incumbências básicas: a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (Constituição da República: artigo 132). Seguindo a Constituição da República de 1988, a Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989, estabeleceu o exercício da Advocacia Pública catarinense por uma instituição subordinada ao Gabinete do Governador do Estado, denominada Procuradoria Geral do Estado, à qual passou a incumbência de representar judicial e extrajudicialmente o Estado, bem como a incumbência de prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, tendo como chefe o Procurador Geral do Estado, nomeado pelo Governador (Constituição do Estado: artigo 103).

Isto, na verdade, foi a adaptação da já então existente Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC) para a nova ordem constitucional do País¹⁴.

Atualmente, a PGE/SC presta consultoria e assessoramento jurídico não só ao Poder Executivo, mas também ao Estado, e o faz por intermédio da Consultoria Jurídica, órgão de execução central da PGE/SC (Lei Complementar nº 317/2005, de Santa Catarina: artigos 4º, II, e 5º, II, “a”). Nessa atividade de consulta e assessoramento jurídico, além da elaboração de pareceres sobre autógrafos, a Consultoria Jurídica está, também, incumbida de apresentar manifestação nos projetos de lei encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. Assim, a PGE/SC tem duas oportunidades estabelecidas legalmente para manifestação acerca de uma lei: no encaminhamento do projeto de lei pelo Executivo para o Legislativo, e no exame do autógrafo. As manifestações no primeiro caso não foram objeto do estudo porque não apresentam meios para responder à questão proposta, além do que têm representatividade desprezível, em quantidade, no período pesquisado (não foram mais do que 20 pareceres).

Ao se debruçar sobre os pareceres sobre autógrafos e a tramitação dos projetos de lei correspondentes, a partir da sanção ou veto de parte do Governador, este estudo se concentra na parte final do processo legislativo, e busca conhecer a produção legislativa do Estado a partir dos pareceres sobre autógrafos da PGE/SC e respectivos autógrafos. Tais pareceres não contêm exame de conteúdo ou da matéria do autógrafo, mas apenas exame de legalidade e de constitucionalidade. Assim, a PGE/SC não opina acerca da conveniência e oportunidade de uma lei, mas apenas acerca da legalidade e da constitucionalidade, recomendando ao Chefe do Poder Executivo do Estado, isto é, ao Governador do Estado de Santa Catarina, a sanção do autógrafo quando não encontrar ilegalidade ou inconstitucionalidade, ou o veto, total ou parcial, quando o autógrafo se mostrar ilegal ou inconstitucional, no todo ou em parte. E o Governador do Estado pode ou não acatar a recomendação da PGE/SC.

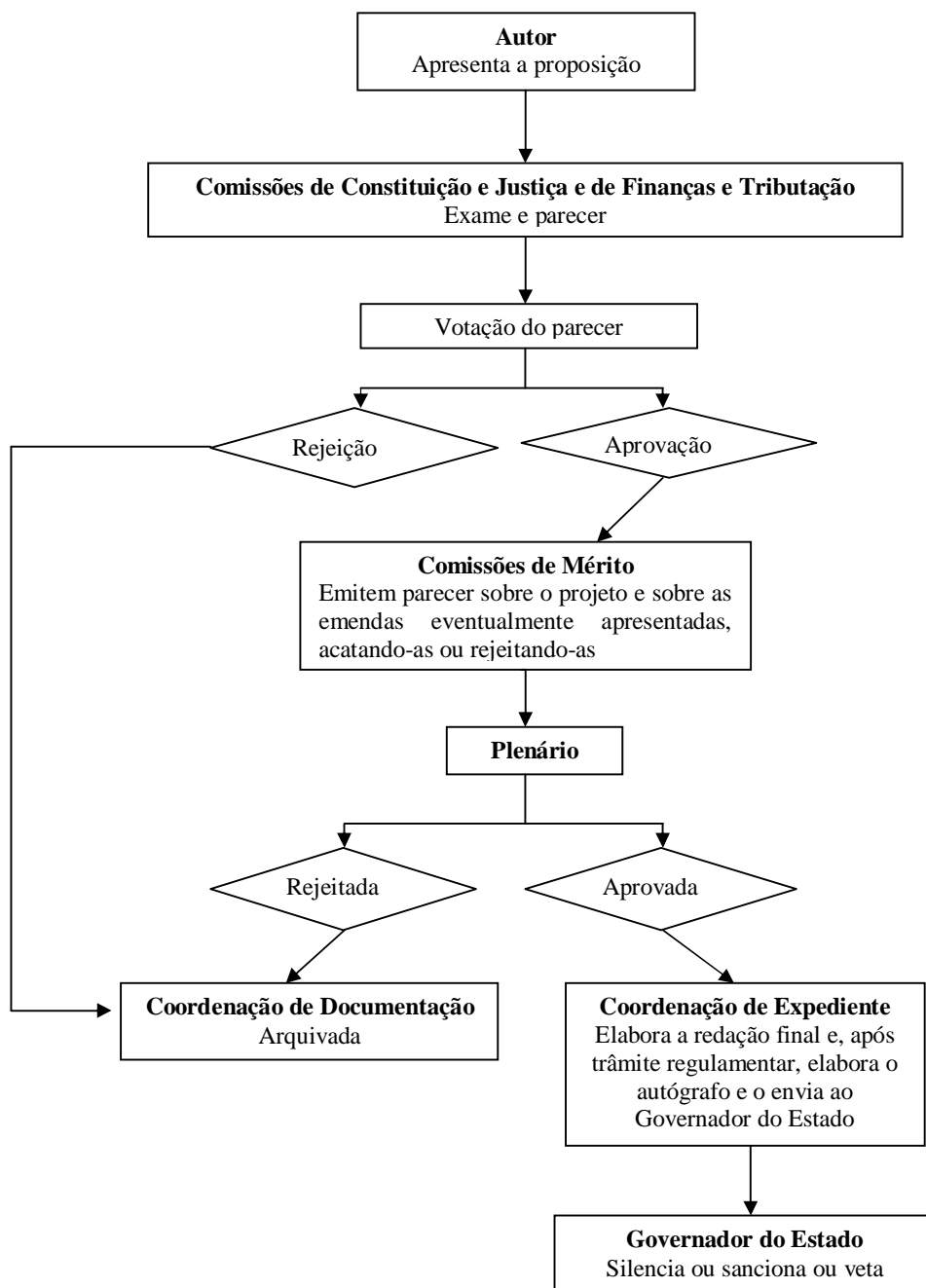
Os pareceres analisados no presente trabalho, da PGE/SC sobre autógrafos, exarados no exercício das funções de assessoria e consultoria jurídicas, inserem-se no âmbito do controle de correção do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo (GRANDE JÚNIOR, 2007), ensejando ao Governador do Estado razões, justificativas e fundamentos técnicos jurídicos para a sanção ou para o veto jurídico. São verdadeiros instrumentos de controle de

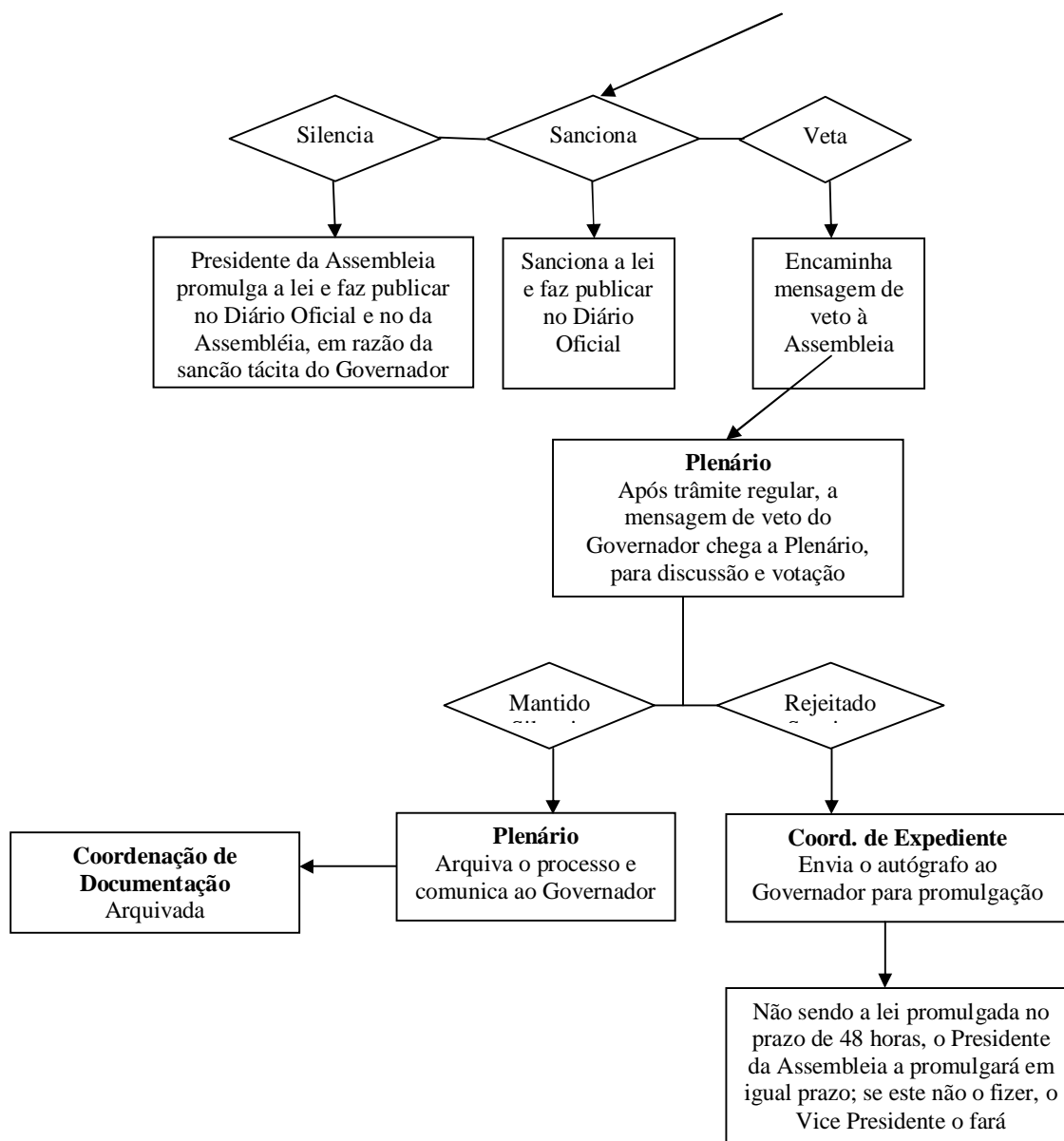
¹⁴ A PGE/SC com função exclusiva de representação judicial foi criada em 1982 (Emenda nº 16/1982 à Constituição do Estado de Santa Catarina de 1970 (até então essa função era exercida pelo Ministério Público do Estado, cujo órgão passou, em 1982, a denominar-se Procuradoria Geral de Justiça - PGJ).

constitucionalidade de leis do Estado de Santa Catarina, levado a efeito pela Advocacia Pública do Estado, a Procuradoria Geral do Estado (PGE/SC).

Para bem identificar o momento do parecer da PGE/SC sobre autógrafo no processo legislativo do Estado de Santa Catarina, observe-se o fluxograma da Figura 1 adiante, do processo legislativo catarinense.

Figura 1 – Processo legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)





Fonte: ALESC, 2012. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/porta/atividadeparlamentar/fluxograma.php> (acesso em 20.02.2012)

A Figura 1 é o fluxograma de processo legislativo abreviado do fluxograma detalhado existente na página da internet da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), para verificar o caminho percorrido por um projeto de lei ou de um projeto de lei complementar estadual desde o início. Para o início, o fluxograma utiliza a palavra autor, para identificar quem dá início à tramitação de um projeto de lei, quem dá o ponto de partida: um deputado estadual qualquer (inclusive um grupo de deputados, um partido com representação política no parlamento ou uma bancada), qualquer uma das comissões da Assembleia

Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), a Mesa da ALESC, o Governador do Estado, o Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), o Presidente do Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC), o Chefe da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ/SC), o Procurador Geral, ou a população, por meio da iniciativa popular.

Verifique-se que, após passar pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça e pelo crivo da Comissão de Finanças e Tributação (nesse caso, em relação a matérias específicas, como, por exemplo, quando se tratar de projeto de lei orçamentária ou de servidores públicos), as Comissões de Mérito¹⁵ realizam seu trabalho, podendo, inclusive, apresentar emendas ou modificações no texto original, qualquer que seja a autoria. Findo o trabalho das comissões de mérito, o texto é submetido ao plenário que, aprovando-o, aprova, bem dizer, o conteúdo que deve constar do autógrafo.

A elaboração do autógrafo, assim, é posterior à aprovação pelo Plenário, resultado desse trabalho exaustivo na casa legislativa, e deve corresponder exatamente ao texto.

4.2 MÉTODO

A abordagem metodológica para chegar ao objetivo da análise é de natureza quantitativa. A unidade de análise utilizada foi o parecer da PGE sobre autógrafo, com os dados do respectivo projeto de lei. As variáveis dependentes dizem respeito (i) ao parecer da PGE/SC, com recomendação de sanção ou de veto ao autógrafo, (ii) à opção do Governador do Estado de sancionar ou vetar o autógrafo; e (iii) à transformação ou não transformação do autógrafo em lei.

A pretensão, com isso, é verificar os fatores que afetam a probabilidade de a PGE/SC recomendar sanção ou veto, a probabilidade de o Governador do Estado seguir ou não seguir tal recomendação, assim como a probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei, em especial quando o Governador do Estado vetar o autógrafo. Trata-se da análise de história de

¹⁵ Além das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação, atualmente, são mais 16 comissões permanentes: de Agricultura e Política Rural; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Direitos e Garantias Fundamentais, de Amparo à Família e à Mulher; de Economia, Ciência, Tecnologia e Minas e Energia; de Educação, Cultura e Desporto; de Ética e Decoro Parlamentar; de Legislação Participativa; de Pesca e Aquicultura; de Proteção Civil; de Relacionamento Institucional, Comunicação, Relações Internacionais e do Mercosul; de Saúde; de Segurança Pública; de Trabalho, de Administração e de Serviços Públicos; de Transporte e Desenvolvimento Urbano; de Turismo e Meio Ambiente; e Especial.

evento (BLOSSFELD, ROHWER, 2002), em que as variáveis dependentes giram em torno de um evento, no caso sanção ou veto e transformação em lei, cuja análise pode ser feita por meio de modelos de regressão de escolha dicotômica, tais como os modelos Probit e Logit. Estes são modelos de resposta binária. No modelo Logit, a avaliação é feita em uma função linear das variáveis explicativas, uma vez que a probabilidade de resposta é uma função aleatória logística padrão. E no modelo Probit, a probabilidade de resposta tem relação com uma função de distribuição cumulativa normal padrão (WOOLDRIDGE, 2006). Como a maioria das variáveis dependentes do estudo são variáveis dicotômicas que assumem valores iguais a 1 (um) e 0 (zero), conforme o Quadro 2 adiante, a opção, neste trabalho, foi pelo uso do modelo Probit, que integra o conjunto de modelos de probabilidade cuja variável dependente é dicotômica.

O tratamento dos dados e análises quantitativas foi feito com a utilização do programa estatístico *STATA 11*. Na análise dos pareceres e respectivos autógrafos, foram destacados os seguintes grupos de variáveis: dependentes, independentes quanto à origem do projeto de lei, independentes quanto ao conteúdo e de controle, nesse caso, relacionadas ao conteúdo, à PGE/SC e à tramitação. Citam-se tais grupos, com suas variáveis integrantes para, em seguida, especificar as variáveis, descrevê-las e detalhá-las:

- a) – o grupo de variáveis dependentes é composto por três variáveis: autógrafo com recomendação de sanção pela PGE/SC, autógrafo sancionado pelo Governador do Estado e autógrafo transformado em lei;
- b) – o grupo de variáveis independentes quanto à origem do projeto de lei, na verdade, são medidas com uma verificação só: se o projeto de lei é de origem parlamentar ou é de origem não parlamentar (neste caso, majoritariamente de origem do Poder Executivo). E, no caso de origem parlamentar, então a variável se desdobra: se o autor pertencia à coalizão de governo na data do início do projeto de lei, se o autor era titular ou suplente, a quantidade de votos com que o autor foi eleito, a legislatura em que o projeto de lei foi apresentado, se o autor tinha poder político na data do resultado e a região da representação política; a região à que pertence o parlamentar também está identificada nesse grupo de variáveis;
- c) – o grupo de variáveis independentes quanto ao conteúdo do autógrafo contempla os conteúdos de benefício à região específica, que é uma variável, e

de benefício à classe, categoria ou coletividade específica, que é a outra variável;

- d) – o grupo de variáveis de controle relacionadas ao conteúdo do autógrafo é composto por seis variáveis: confere ou concede direitos sociais; confere ou concede direitos de propriedade; cria despesa adicional; reduz arrecadação; aumenta arrecadação; e outros;
- e) – o grupo de variáveis de controle relacionadas à PGE é integrado por duas variáveis: se o procurador parecerista tinha mestrado ou doutorado na data do parecer e a quantidade de páginas do parecer; e
- f) – o grupo de variáveis de controle quanto à tramitação é formado por duas variáveis: o tempo de tramitação (em meses), o início da tramitação (ano) e o término da tramitação (ano).

O seguinte Quadro 2 apresenta essas variáveis com especificações e as respectivas descrições:

Quadro 2 - Especificação e descrição das variáveis

	Mín.	Max.	Descrição
<i>Variáveis Dependentes</i>			
Autógrafo com recomendação de sanção pela PGE	0	1	“dummy” codificada 1 p/ sanção e 0 p/ veto
Autógrafo sancionado pelo Governador	0	1	“dummy” codificada 1 p/ sanção e 0 p/ veto
Autógrafo transformado em Lei	0	1	“dummy” codificada 1 p/ transformado e 0 p/ não transformado
<i>Variáveis Independentes</i>			
<i>Origem</i>			
PL ou PLC de iniciativa parlamentar	0	1	“dummy” codificada 1 p/ parlamentar e 0 p/ não parlamentar
Proponente participa da coalizão do governo	0	1	“dummy” codificada 1 p/ participa e 0 p/ não participa
Proponente foi eleito como titular	0	1	“dummy” codificada 1 p/ titular e 0 p/ suplente
Quantidade de votos do proponente	5.593	65.551	Quantidade
Número de mandatos do proponente	0	6	Quantidade
Proponente tinha poder político no final da tramitação do processo	0	1	“dummy” codificada 1 p/ sim e 0 p/ não
<i>Região do Proponente</i>			
Proponente da região Meio/Extremo/Oeste	0	1	“dummy” codificada 1 p/ representa 0 p/ não representa
Proponente região Norte/Nordeste	0	1	“dummy” codificada 1 p/ representa 0 p/ não representa
Proponente Vale do Itajaí/Tijucas	0	1	“dummy” codificada 1 p/ representa 0 p/ não representa
Proponente região Sul/Extremo Sul	0	1	“dummy” codificada 1 p/ representa 0 p/ não representa
Proponente região Planalto Serrano	0	1	“dummy” codificada 1 p/ representa 0 p/ não representa
Proponente Grande Florianópolis	0	1	“dummy” codificada 1 p/ representa 0 p/ não representa
<i>Conteúdo</i>			
Beneficia região específica	0	1	“dummy” codificada 1 p/ contém 0 p/ não contém
Beneficia classe, categoria ou coletividade específica	0	1	“dummy” codificada 1 p/ contém 0 p/ não contém
<i>Variáveis de Controle</i>			
<i>Conteúdo</i>			
Direitos sociais	0	1	“dummy” codificada 1 p/ contém 0 p/ não contém
Direitos de propriedade	0	1	“dummy” codificada 1 p/ contém 0 p/ não contém
Despesa adicional	0	1	“dummy” codificada 1 p/ contém 0 p/ não contém
Reduz arrecadação	0	1	“dummy” codificada 1 p/ contém 0 p/ não contém

Outros	0	1	“dummy” codificada 1 p/ outros conteúdos 0 p/ algum dos conteúdos anteriores
Procuradoria			
Procurador com Mestrado ou Doutorado	0	1	“dummy” codificada 1 p/ mestrado ou acima e 0 p/ graduação ou especialização
Quantidade de páginas do parecer da PGE	1	27	quantidade de páginas
Tramitação			
Tempo de tramitação (mês)	1	49	tempo e meses
Início da tramitação (ano)	1995	2012	ano de início da tramitação do PL ou PLC
Término da tramitação (ano)	1995	2013*	ano de término da tramitação do PL ou PLC

* O ano de término da tramitação corresponde ao ano em que se verificou a sanção, o veto e arquivamento ou o veto e derrubada do veto. Até a data da última coleta de dados, em fevereiro de 2013, três casos tiveram o término de tramitação em 2013, quatro outros casos não tinham ainda encontrado o seu término e um desses outros quatro casos também não tinha a posição do Governador.

Fonte: elaboração do autor.

Passando para o detalhamento das descrições das variáveis, na variável origem da iniciativa legislativa, há casos de iniciativa parlamentar em que as demais variáveis independentes de origem que dizem respeito à pessoa do deputado (se participava da coalizão de governo, era titular ou suplente, votação, legislatura e poder político) não foram medidas por se tratar de casos em que a iniciativa foi parlamentar, mas não por um deputado e, sim, por partido com representação na Casa, bancada ou órgão da ALESC (Mesa ou Comissão). São casos cuja quantidade irrisória é revelada nas estatísticas descritivas adiante relatadas.

A origem não parlamentar abrange os casos em que o projeto de lei é de origem governamental, isto é, por parte do Governador do Estado, do Executivo, assim como os casos de origem não governamental nem parlamentar (são os casos de iniciativa pelo Presidente do Tribunal de Justiça, do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador Geral de Justiça). Também a quantidade dessas iniciativas não governamentais é irrisória, encontrando-se computada, no tratamento dos dados, como iniciativa do Executivo. Não houve, no período pesquisado, iniciativa popular.

Na variável quantidade de votos com que o autor do projeto foi eleito, quando a iniciativa é parlamentar, foram considerados, apenas, os votos recebidos individualmente pelo deputado, não o voto de legenda nem o quociente eleitoral. Em relação à legislatura em que o projeto de lei foi apresentado pelo parlamentar, a informação se refere à legislatura do autor

do projeto de lei na data da proposição (primeira, segunda, terceira legislatura etc.), para verificar a carreira política e a experiência do parlamentar no ofício legiferante.

Já a variável poder político do autor do projeto de lei (no caso de iniciativa parlamentar), mostra se o parlamentar, na data do resultado, exercia mandato de deputado estadual ou se detinha algum poder político por ocupar ou por ter ocupado cargos de importância, eletivos ou não, em qualquer âmbito (prefeito de município, secretário de Estado, deputado federal, senador, ocupante de outros cargos executivos estaduais ou federais de relevância etc.).

No tocante à região de representação política do parlamentar, a variável foi equacionada em seis agrupamentos de regiões do Estado de Santa Catarina: (i) regiões oeste, meio oeste e extremo oeste; (ii) regiões norte e nordeste; (iii) regiões do Vale do Itajaí, inclusive Alto e Médio Vale do Itajaí, Vale do Itajaí Mirim e Vale do Rio Tijucas; (iv) regiões sul e extremo sul; (v) região do Planalto Serrano; e (vi) região da Grande Florianópolis.

As variáveis acerca do conteúdo do autógrafo foram escolhidas à vista da análise dos pareceres, buscando categorizar os conteúdos e os efeitos recorrentes, em cotejo com o referencial teórico. Assim, “benefício a uma região” significa que o autógrafo contemplava ou concedia benefício a uma região específica do Estado, como, por exemplo, a estadualização de rodovia ou trecho de rodovia municipal; a autorização ao Poder Executivo para constituir, sob a forma de companhia fechada, uma empresa pública para o desenvolvimento do extremo sul; e a instituição de regiões metropolitanas.

Por “benefício a uma classe, categoria ou coletividade específica” identificou-se o autógrafo que concedia ou criava direitos coletivos, que interessam a uma coletividade determinada de pessoas, sem apelo social preponderante. São exemplos os casos de criação de exigência para o provimento de cargo público de jornalista; estabelecimento de potência de motores não superior a duas mil cilindradas para os veículos isentos de ICMS para taxi; a criação do cargo de bibliotecário escolar; e a criação de regras inerentes à profissão de Corretor de Seguros.

“Direitos sociais” significa que o autógrafo concedia ou conferia direitos que interessam a toda sociedade, difusos, com apelo social. A título de exemplo, têm-se autógrafos que tratam: da implantação do “Programa de Identificação de Tratamento do Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade na rede estadual de ensino”; da obrigatoriedade de adequação dos balcões de atendimento ao público em Santa Catarina aos

cadeirantes; da infraestrutura e dos equipamentos de segurança necessários em favor da acessibilidade para as formas de mobilidade não motorizadas (muletas, cadeira de rodas, bicicleta etc.); e outro autógrafo criando a Política de Atenção ao Portador de Diabetes Mellitus em Santa Catarina.

“Direitos de propriedade” significa que o autógrafo concedia ou conferia direitos privados, particulares, que não têm apelo social preponderante, tais como, a título de exemplo, a delegação de serviço na área de trânsito para registro de contrato de propriedade fiduciária de veículo; o fornecimento, pelo particular, de alimentação especial nas escolas da rede pública; e a criação do Programa de Distribuição de Sementes e Mudanças frutíferas aos pequenos agricultores.

“Despesa adicional” é a variável que mostra se o autógrafo implicava despesa adicional ao Estado na execução da lei em que se convertesse como característica preponderante, tais como a determinação de fixação de cartazes em hospitais públicos credenciados ou conveniados com o SUS (Sistema Único de Saúde); autorização para o Poder Executivo realizar, gratuitamente, cirurgia plástica reparadora de sequelas em mulheres vítimas de violência; e a determinação da obrigatoriedade do uso de microfone em todas as escolas públicas e privadas.

As variáveis “diminuição de arrecadação” e “aumento de arrecadação” são as variáveis que revelam se o autógrafo implicava em diminuição ou aumento de arrecadação na execução da lei em que se convertesse. São exemplos, para diminuição de arrecadação, a redução de alíquota de IPVA, a instituição de isenção de IPVA e a instituição de isenção de ICMS para as operações internas com sementes de pinhão. E para aumento de arrecadação, o inverso: o aumento de alíquota e a suspensão das isenções tributárias.

Na categoria “outros”, encontram-se outros conteúdos e efeitos, que não se enquadravam em nenhuma das variáveis de conteúdo anteriores, tais como a repressão a condutas incompatíveis nas universidades públicas estaduais (trote); a criação de um protocolo de intenções anual para a fixação do calendário escolar catarinense do ano seguinte; e normatização da concessão de Título de Cidadão Catarinense.

Assim, postas essas variáveis de conteúdo, destaca-se que houve casos em que um só autógrafo, ao mesmo tempo, foi computado positivamente em mais de uma variável. O critério para isso foi o teor do autógrafo e o teor do parecer da PGE/SC. Por exemplo, a implantação de prontuário eletrônico do paciente nos serviços de saúde, públicos e privados

foi considerado positivamente para direitos sociais e para despesa adicional, por causa da imposição da obrigação no caso de serviços de saúde pública. Da mesma forma, uma alteração no Programa de Habitação Popular Nova Casa, que buscava ampliar a sua abrangência com aumento de despesa, foi considerado positivamente para direitos sociais e para despesa adicional. E a admissão de professores em caráter temporário no âmbito do Magistério Público Estadual foi considerada positivamente para benefício de classe, categoria ou coletividade específica e para implicação em despesa adicional. Como é possível observar, a codificação das variáveis exigiu uma análise individualizada de cada projeto de lei.

Já autógrafo com recomendação de sanção pela PGE é a variável dependente que apresenta a recomendação do parecer da PGE sobre o autógrafo, ou seja, apresenta a recomendação de sanção (quando aprova) ou de veto (quando não aprova) o autógrafo. No tocante ao veto, convencionou-se, na pesquisa, que tanto o veto ou veto total como o veto parcial implicam não aprovação.

Em seu turno, autógrafo sancionado pelo Governador é a variável dependente que mostra a sanção e o veto do Governador do Estado ao autógrafo. A pesquisa está convencionada para aprovação, quando se tratar de sanção, expressa ou tácita, e não aprovação, quando se tratar de veto, total ou parcial.

Autógrafo transformado em lei, por fim, é a variável dependente que mostra se o autógrafo foi efetivamente transformado em lei, independentemente da sanção ou veto (já que a Assembleia Legislativa pode promulgar a lei quando o Governador não o fizer, como visto na parte do processo legislativo). Assim, a variável transformação em lei compreende tanto os casos de sanção expressa ou tácita, como os casos de derrubada de veto.

4.3 AMOSTRA

Diante da função institucional de consultoria da PGE/SC, os dados empíricos necessários para testar as hipóteses foram coletados junto à PGE/SC, no acervo de pareceres do órgão. A base de dados informatizada da Procuradoria, o INFOLEGIS, contém todos os pareceres exarados pela Consultoria Jurídica da PGE/SC (e seus órgãos setoriais antecessores) desde o ano de 1995. Assim, dentre esses pareceres disponíveis, foram selecionados todos os pareceres sobre autógrafos desde 1º de janeiro de 1995 até 31 de dezembro de 2012 e os respectivos autógrafos, isto é, o acervo da PGE/SC de pareceres sobre autógrafos, no período.

A escolha do banco de dados da PGE/SC deveu-se ao fato de a pesquisa, além de revelar o comportamento do parlamentar e do Chefe do Poder Executivo do Estado na produção legislativa estadual, ter, também, a intenção de verificar o cumprimento da função institucional da PGE/SC de prestar consultoria jurídica opinando sobre autógrafos, demonstrando, ademais, o alinhamento ou não alinhamento da PGE/SC com o Governador do Estado na produção legislativa

A amostra, no caso do acervo da PGE/SC, foi censitária, com recorte temporal de 01.01.1995 até 31.12.2012. A data 1º de janeiro de 1995 para o início do recorte deveu-se ao fato de que é a partir dessa data até o presente que os registros dos pareceres da PGE/SC encontram-se sistematizados. E a data 31.12.2012 para o final do corte temporal foi escolha prática levando em conta a contingência natural de um final para o período de pesquisa; essa data é a mais próxima do presente, considerando ciclos anuais. Assim, os dados foram obtidos por meio da verificação de variáveis em cada um dos 1.178 pareceres existentes no acervo da PGE/SC sobre autógrafos, originados de projetos de lei (PL) ou de projetos de lei complementar (PLC), e respectivos autógrafos, bem como na tramitação dos correspondentes PL e PLC. Quanto à verificação de variáveis ligadas aos parlamentares, foram feitas nas fontes oficiais de resultado das eleições.

Assim, os dados sobre os parlamentares proponentes de projetos de lei (tais como votação, legislatura, região de representação política, titularidade ou suplência e partido), em caso de iniciativa parlamentar, foram coletados nos boletins oficiais de divulgação dos resultados das eleições gerais de 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010, expedidos pelo TRE/SC, disponíveis na página da internet do órgão (www.tre-sc.jus.br), assim como nos currículos dos deputados estaduais, divulgados pela ALESC na sua página da internet (www.alesc.sc.gov.br).

Já os dados sobre os projetos de lei e respectivos autógrafos (tais como início e fim da tramitação, tempo de tramitação e transformação ou não em lei), foram coletados junto ao Sistema de Acompanhamento do Processo Legislativo – PROCLEGIS, da Assembleia Legislativa, disponível na página da internet da ALESC (www.alesc.sc.gov.br).

No levantamento de dados, constatou-se que três pareceres opinaram sobre mais do que um autógrafo: dois desses pareceres sobre dois autógrafos cada, e um parecer sobre três autógrafos. A constatação se refere aos anos de 1995 e 1996. Todos os demais pareceres correspondem a um único e exclusivo autógrafo, não havendo dois ou mais pareceres sobre o mesmo autógrafo. Diante disso, convencionou-se, no levantamento, para cada parecer um único autógrafo, de modo que aqueles três pareceres aparecem com sete registros (um registro

para cada autógrafo). As quantidades por ano de pareceres da PGE/SC sobre autógrafos e respectivos autógrafos analisados constam no Quadro 3, adiante

Há vários autógrafos, contudo, que não passaram pela PGE/SC. Trata-se de autógrafos em que o Governador decidiu não usufruir do aconselhamento jurídico do corpo de Procuradores do Estado. Tal procedimento pode impor problemas de autosseleção, ou seja, o Governador poderia escolher enviar, de forma seletiva, apenas os autógrafos que não fossem de seu interesse, de modo a evitar o custo político do veto. Nesse caso, o Governador estaria “escondendo-se” atrás dos pareceres da Procuradoria. Assim o caráter endógeno da decisão poderia limitar o alcance dos achados econométricos acerca dos fatores determinantes, seja da recomendação de veto ou sanção de autógrafos por parte da PGE/SC, seja do efetivo veto ou sanção de parte do Governador. Como forma de conferir robustez às análises aqui empreendidas, optou-se por coletar uma amostra de projetos de lei no período em análise que não passaram pela PGE/SC.

Os dados empíricos necessários para a construção da amostra dos casos que não passaram pela PGE/SC foram coletados junto à ALESC, no mesmo acervo informatizado de acesso público pela internet de processos de projetos de lei do órgão, pelo sistema PROCLEGIS. Esse sistema contém registros de todos os processos de projetos de lei e de projetos de leis complementares desde o ano de 1995, o que corresponde a um total de 7.030 registros até o final do ano de 2012, incluindo os autógrafos que passaram (1.178) e os que não passaram pelo aconselhamento da PGE (5.852).

Com a finalidade de garantir uma amostra minimamente representativa, do ponto de vista estatístico, em relação aos autógrafos que não passaram pelo aconselhamento da PGE, e garantir a robustez das análises empreendidas, utilizou-se uma técnica de amostragem aleatória simples para uma população finita, calculada por meio da Equação 1, disponível em Triola (2005):

$$\eta = \frac{\sigma^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2 \cdot (N-1) + \sigma^2 \cdot p \cdot q} \quad (1)$$

em que: n = tamanho da amostra; σ = nível de confiança escolhido, expresso em números de desvios-padrão; p = probabilidade de ocorrência do fenômeno (PL ou PLC ser sancionado pelo Governador); $q = (1-p)$, ou seja, probabilidade de não observação do fenômeno; N = tamanho total da população; e e = erro máximo permitido.

Considerando p e $q = 0,5$, o número de autógrafos enviados para sanção do Governador do Estado de Santa Catarina que não passaram pela PGE/SC no período de 1995 a 2012, $N = 5.852$, $\sigma = 2,57$ (95%), erro amostral máximo permitido $e = 5\%$, pode-se verificar que o tamanho mínimo da amostra foi de 596 autógrafos. Não obstante, coletaram-se informações de um total de 610 autógrafos como forma de garantir margem de segurança, diante da necessidade de, por razões metodológicas, excluir autógrafos com informações faltantes. No Quadro 3 abaixo, apresenta-se a distribuição dos autógrafos disponíveis na base do PROCLEGIS, os autógrafos que passaram pela avaliação da PGE e os autógrafos que não foram objeto de avaliação da PGE.

A Tabela 1, que mostra as quantidades por ano de pareceres da PGE/SC sobre autógrafos e respectivos autógrafos analisados, apresenta, também, o total de autógrafos expedidos pela Assembleia Legislativa por ano e as quantidades de autógrafos por ano que compuseram a amostra dos casos que não passaram pela PGE/SC.

Tabela 1. Quantidade analisada de pareceres sobre autógrafos e autógrafos por ano

Ano	Autógrafos expedidos pela ALESC	Autógrafos que passaram pela PGE			Autógrafos que não passaram pela PGE		
		Quant	Frequência	Freq. acumulada	Quant	Frequência	Freq. acumulada
1995	269	8	0,7%	0,7%	23	3,8%	3,8%
1996	347	5	0,4%	1,1%	30	4,9%	8,7%
1997	361	11	0,9%	2,0%	31	5,1%	13,8%
1998	359	26	2,2%	4,2%	31	5,1%	18,9%
1999	422	167	14,2%	18,4%	36	5,9%	24,8%
2000	394	92	7,8%	26,2%	36	5,9%	30,7%
2001	490	122	10,4%	36,6%	42	6,9%	37,5%
2002	422	52	4,4%	41,0%	36	5,9%	43,4%
2003	443	77	6,5%	47,5%	38	6,2%	49,7%
2004	404	46	3,9%	51,4%	35	5,7%	55,4%
2005	456	71	6,0%	57,5%	39	6,4%	61,8%
2006	310	66	5,6%	63,1%	29	4,8%	66,6%
2007	529	144	12,2%	75,3%	46	7,5%	74,1%
2008	331	60	5,1%	80,4%	29	4,8%	78,9%
2009	553	119	10,1%	90,5%	48	7,9%	86,7%
2010	326	59	5,0%	95,5%	28	4,6%	91,3%
2011	391	36	3,1%	98,6%	34	5,6%	96,9%
2012	223	17	1,4%	100,0%	19	3,1%	100,0%
Total	7.030	1.178	100,0%		610	100,0%	

Fonte: elaboração do autor.

O levantamento de dados da amostra foi realizado de modo que os autógrafos coletados na base de dados do PROCLEGIS não coincidisse com os autógrafos que foram coletados da base de dados INFOLEGIS, que disponibiliza os pareceres da PGE/SC. Esse controle foi realizado pelo número do PL ou do PLC e pela ementa do autógrafo.

As variáveis coletadas para análise dos autógrafos que compõem essa amostra foram as mesmas utilizadas para análise dos autógrafos com parecer da PGE/SC, com óbvia exceção da variável dependente sobre o parecer da PGE/SC e das variáveis independentes relacionadas à PGE/SC.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, apresentam-se os resultados, com as análises das estatísticas descritivas e os resultados das regressões, bem como um resumo desses resultados. Em seguida, passamos para a discussão dos resultados à luz das hipóteses aventadas, verificando-se como e se estão suportadas no acervo da PGE/SC e na amostra para o teste de robustez.

5.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A análise das estatísticas descritivas encontra-se apresentada em duas tabelas seguintes: a Tabela 2 e a Tabela 3. A Tabela 2 com os dados gerais relativos a todos os autógrafos, com todas as variáveis e a relação com a variável independente quanto à origem, se de iniciativa parlamentar, se de iniciativa não parlamentar (Executivo, Judiciário, MP/SC e TCE/SC).

A Tabela 3 completa a análise das estatísticas descritivas dos dados, com todas as variáveis relacionadas com as variáveis dependentes, quais sejam, autógrafos com recomendação de sanção pela PGE/SC, sancionados pelo Governador e transformados em lei, com exibição do espelho de cada uma dessas variáveis, ou seja, quanto ao inverso, respectivamente: autógrafos com a recomendação de veto pela PGE/SC, vetados pelo Governador e vetados pelo Governador e não transformados em lei (isto é, arquivados).

O levantamento realizado mostra, conforme a Tabela 2, em relação às variáveis dependentes, que, do total de casos analisados, 34,9% receberam recomendação de sanção pela PGE/SC, 42,6% foram sancionados pelo Governador e 66,9% foram transformados em lei. Existe uma variação no número total de casos observados conforme a variável dependente: autógrafos com recomendação de sanção pela PGE: 1178; autógrafos sancionados pelo Governador: 1177; e autógrafos transformados em lei: 1174. Isto se deve ao

fato de que em quatro autógrafos não havia resultado na data da coleta dos dados, assim como, também, não havia a posição do Governador para um desses quatro registros¹⁶.

Essa variação também aparece nos números de casos em relação à variável de controle inserida nessa Tabela 2

Tabela 2 - Análise das estatísticas descritivas – dados gerais

	Todos os autógrafos		Iniciativa parlamentar		Iniciativa não parlamentar (Executivo e outros)	
	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média
<i>Variáveis Dependentes</i>						
Autógrafos com recomendação de sanção pela PGE	1178	34,9%	967	32,1%	211	47,9%
Autógrafos sancionados pelo Governador	1177	42,6%	966	37,5%	211	65,9%
Autógrafos transformados em lei	1174	66,9%	963	61,4%	211	91,5%
<i>Variáveis Independentes</i>						
<i>Origem</i>						
PL ou PLC de iniciativa parlamentar	1178	82,1%	967	100,0%	211	0,0%
Proponente participa da coalizão do governo	952	57,6%	952	57,6%	-	-
Proponente foi eleito como titular	947	88,6%	947	88,6%	-	-
Quantidade de votos do proponente	948	30.192	948	30.192	-	-
Número de mandatos do proponente	946	1,85	946	1,85	-	-
Proponente tinha poder político no fim da tramitação	946	94,8%	946	94,8%	-	-
<i>Região do Proponente</i>						
Proponente da região oeste, meio oeste e extremo oeste	946	18,9%	946	18,9%	-	-
Proponente da região norte e nordeste	946	26,4%	946	26,4%	-	-
Proponente do Vale do Itajaí e Tijucas	946	15,1%	946	15,1%	-	-
Proponente da região sul e extremo sul	946	9,7%	946	9,7%	-	-
Proponente da região do planalto serrano	946	9,9%	946	9,9%	-	-
Proponente da grande Florianópolis	946	20,8%	946	20,8%	-	-
<i>Conteúdo</i>						
Beneficia região específica	1178	7,3%	967	7,5%	211	6,2%
Beneficia classe, categoria ou coletividade específica	1177	48,7%	966	45,5%	211	63,0%
<i>Variáveis de Controle</i>						
<i>Conteúdo</i>						
Direitos sociais	1178	43,9%	967	45,0%	211	38,9%
Direitos de propriedade	1178	22,8%	967	26,0%	211	8,1%

¹⁶ Conforme explicitação constante do item 4.3, do Capítulo 4, foram selecionados todos os pareceres sobre autógrafos da PGE/SC de 1º de janeiro de 1995 até 31 de dezembro de 2012 e os respectivos autógrafos, sendo que a última coleta de dados ocorreu em fevereiro de 2013.

Despesa adicional	1178	42,8%	967	40,1%	211	55,0%
Reduz arrecadação	1178	5,9%	967	6,3%	211	3,8%
Outros	1178	41,1%	967	40,1%	211	45,5%
Procuradoria						
Procurador com Mestrado ou Doutorado	1178	10,7%	967	10,9%	211	10,0%
Quantidade de páginas do parecer da PGE	1178	2,78	967	2,64	211	3,39
Tramitação						
Tempo de tramitação (mês)	1173	7,95	963	8,81	210	4,04

Fonte: resultados da pesquisa.

A Tabela 2 segue mostrando que quando o autógrafo teve iniciativa parlamentar, houve recomendação de sanção pela PGE/SC em 32,1% dos casos, sendo que o Governador efetivamente sancionou 37,5% dos autógrafos, mas a transformação em lei foi bastante superior, atingindo 61,4% dos casos. Tratando-se de variáveis dicotômicas, o que não foi sancionado foi vetado. Este dado revela que a Assembleia Legislativa transformou em lei mais autógrafos do que aqueles que foram sancionados. Em outras palavras, nesses casos, houve veto e o veto foi derrubado.

Já quando a iniciativa legislativa foi não parlamentar (de parte do Poder Executivo e outros), a recomendação de sanção por parte da PGE/SC elevou-se para o percentual de 47,9%, sendo que 65,9% desses autógrafos foram sancionados e a transformação em lei também foi bastante superior, 91,5%.

Sendo a transformação em lei superior à sanção, tanto em caso de iniciativa parlamentar (transformação em lei: 61,4%; sanção: 37,5%), como em caso de iniciativa do Executivo (transformação em lei: 91,5%; sanção: 47,9%), percebe-se que houve vetos e que os vetos foram derrubados pelo parlamento. Isto confirma os achados de Carreirão e Perondi (2009) e Tomio e Ricci (2012) de que em Santa Catarina o parlamento tem certa atividade na derrubada de vetos, valendo destacar que Tomio e Ricci (2012), inclusive, verificaram que os governos de Santa Catarina têm cerca de um terço dos vetos totais rejeitados. Além disso, os achados da pesquisa se harmonizam com Tomio (2006), quando esse autor menciona a existência de processos legislativos distintos em Santa Catarina e aventa a hipótese de o parlamento ter agenda própria conforme tipo de processo legislativo, notadamente no caso de leis honoríficas.

No tocante às variáveis independentes sobre o parlamentar, quando a iniciativa foi parlamentar, 57,6% do total observado era de deputados integrantes da coalizão de governo, 88,6% era de deputados titulares na data do início do processo, a votação média foi 30.192 votos para a legislatura em que iniciado o processo, o proponente tinha carreira de mais do

que um mandato e 94,8% dos proponentes detinham poder político na data do final do processo. São valores que corroboram Ricci (2003 e 2008), Amorim Neto e Santos (2003), Palermo (2000), Gomes (2011), Santos e Almeida (2011) e Santos (2011) quanto à taxa de sucesso legislativo dos participantes da coalizão de governo, bem como confirmam Gomes, Carvalho e Reis (2009), Gomes (2011) e Ricci (2003), respeitante ao sucesso na aprovação de projetos em caso da iniciativa parlamentar por deputados com grande experiência e carreira política duradoura, com pelo menos um mandato de deputado estadual já exercido.

No grupo das variáveis independentes sobre o parlamentar, encontra-se, também, uma variação no número total de casos observados. É que foram levantados, no período, 967 autógrafos de iniciativa parlamentar, mas aparecem quantidades totais menores de registros (946, 947, 948 e 952 autógrafos) nas demais variáveis sobre a origem parlamentar. Essa diferença vai de 15 a 21 autógrafos, conforme a variável, e deveu-se ao fato de que há autógrafos de iniciativa parlamentar cujo PL ou PLC foi proposto por bancada da Assembleia Legislativa, por partido político com representação na ALESC, por órgão da casa (como alguma Comissão ou a própria Mesa Diretora) ou mesmo por mais de um parlamentar ao mesmo tempo. Como foi intenção capturar os dados relativos ao conteúdo para poder observá-los em relação à iniciativa, e como se trata de diferença mínima que não interfere no resultado, para análise, optou-se por não desprezar esses casos e computá-los como são.

Percebe-se também, de modo inverso, dada a característica dicotômica das variáveis, que, quando a iniciativa foi parlamentar, 42,4% do total observado eram deputados integrantes da oposição, 11,4% eram suplentes no exercício da titularidade na data do início do processo e 5,2% dos proponentes não detinham poder político na data do final do processo.

Em relação à região de origem do parlamentar, a Tabela 2 evidencia que não existe uma concentração em qualquer das regiões do Estado, em caso de iniciativa parlamentar: 26,4% dos autógrafos originaram-se de PL ou PLC iniciados por deputados da região norte e nordeste do Estado; 20,8% de autógrafos, da região da grande Florianópolis; 18,9%, das regiões oeste, meio-oeste e extremo oeste do Estado; 15,1%, da região dos vales dos rios Itajaí e Tijucas; 9,9% dos autógrafos, da região do planalto serrano; e 9,7% dos autógrafos foram oriundos de processos iniciados pelos deputados das regiões sul e extremo sul do Estado. Mesmo indicando não haver tal concentração, os deputados da região norte e nordeste do Estado aparentam ser mais ativos, possivelmente pelo fato de que se trata da região mais densamente povoada do Estado e, por decorrência, com o maior eleitorado e capaz de eleger as maiores bancadas.

Com relação às variáveis de conteúdo, a Tabela 2 revela que, em relação à variável concessão ou conferência de direitos de propriedade, existe grande disparidade entre as proporções da iniciativa parlamentar e da iniciativa não parlamentar. Enquanto que 26,0% dos autógrafos de iniciativa parlamentar trataram de concessão ou conferência de direitos de propriedade, somente 8,1% dos autógrafos de iniciativa do Executivo trataram de assunto de mesma natureza. Uma inferência que se pode fazer a partir desses dados é a de que o conteúdo em referência não faz parte da agenda legislativa do Executivo.

Verifica-se, ainda, alguma disparidade na comparação entre as proporções das iniciativas parlamentar e não parlamentar para os casos de autógrafos que beneficiaram classe, categoria ou coletividade específica e para os casos de criação de despesa adicional: foram 45,5% dos autógrafos de iniciativa parlamentar e 63,0% dos autógrafos de iniciativa não parlamentar para o primeiro caso, e, para o segundo, 40,1% dos autógrafos de iniciativa parlamentar e mais da metade, 55,0%, para os casos de iniciativa não parlamentar. Esses dados sinalizam para um comportamento bem particular do Governador, em caso de benefício à classe, categoria ou coletividade específica, no sentido da aquiescência deste. Assim, esse dado apresenta a confirmação de que o Governador pode agir localmente para angariar benefícios político-eleitorais sem precisar contar com a intermediação do parlamentar (CINTRA, 2007; CINTRA; LACOMBE, 2007).

As demais variáveis de conteúdo apresentaram comportamento proporcional semelhante em relação ao total observado de autógrafos de cada iniciativa. Com efeito, para conceder ou conferir direitos sociais, foram 45,0% dos autógrafos de iniciativa parlamentar e 38,9% dos autógrafos de iniciativa não parlamentar; para beneficiar região específica, foram 7,5% dos autógrafos de iniciativa parlamentar e 6,2% dos autógrafos de iniciativa não parlamentar; para reduzir arrecadação, foram 6,3% dos autógrafos de iniciativa parlamentar e 3,8% dos autógrafos de iniciativa não parlamentar.

Em relação às variáveis da PGE/SC, a Tabela 2 mostra que 10,9% dos autógrafos de iniciativa parlamentar receberam pareceres exarados por Procuradores com Mestrado ou Doutorado, coisa que aconteceu com 10,0% dos autógrafos de iniciativa não parlamentar, com quantidade média de páginas de menos de 3 e menos de 4 páginas, respectivamente, para autógrafos de iniciativa parlamentar e autógrafos de iniciativa não parlamentar. Isto quer dizer, inversamente, que cerca de 90% dos pareceres sobre autógrafos, independentemente da iniciativa, são proferidos por procuradores com Graduação ou Especialização.

Na Tabela 2, a variável de controle tempo de tramitação, mostra o interessante dado comparativo que os casos de iniciativa parlamentar tiveram tempo de tramitação de quase

nove meses (8,81 meses – 8 meses e 24 dias), ao passo que os casos de iniciativa não parlamentar, que é majoritariamente de parte do Poder Executivo, como visto, tramitaram por menos da metade desse tempo, ou seja, pouco mais de quatro meses (4,04 meses – 4 meses e um dia). Isto, por si só, já revela uma preponderância da iniciativa do Executivo (ABRUCIO, 1998; AMORIM NETO, 2007; AMORIM NETO; SANTOS, 2002; ASSIS, 2012; MELO, PEREIRA; WERNECK, 2012; PEREIRA; MUELLER, 2002; LIMONGI, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001) quanto ao menor tempo de tramitação, pois os autógrafos de origem do Executivo tomaram menos da metade do tempo de tramitação dos autógrafos de origem parlamentar. Com efeito, o Executivo é um Poder “que concentra Poderes”, utilizando suas prerrogativas para agilizar o processo político, inclusive na elaboração de leis (BAPTISTA, 2010)

A Tabela 3 seguinte, com o complemento da análise das estatísticas descritivas, apresenta os dados, com todas as variáveis relacionadas com as variáveis dependentes: autógrafos com recomendação de sanção e com recomendação de veto pela PGE/SC, autógrafos sancionados pelo Governador e com veto pelo Governador, autógrafos transformados em lei e autógrafos vetados pelo Governador e arquivados.

Revela a Tabela 3, quanto ao alinhamento entre o Governador e a PGE/SC, que, do total de autógrafos vetados pelo Governador, 13,8% tinham recomendação de sanção de parte da PGE/SC, e que, do total de casos com recomendação de veto pela PGE/SC, 23,9% acabaram recebendo a sanção do Governador. Além disso, a Tabela 3 mostra que, dentre os casos sancionados pelo Governador, 63,5% tinham recomendação de sanção pela PGE/SC. Ainda que os dados não revelem um desalinhamento gritante entre a PGE/SC e o Governador, são valores que demonstram que o alinhamento não é total, pois o Governador não segue a recomendação de sanção da PGE/SC em pouco mais do que dez por cento dos casos e a segue em pouco mais do que sessenta por cento dos registros observados (e também não segue a recomendação de veto da PGE em quase um quarto de todos os autógrafos analisados). Na suposição de que o Governador tenha enviado à PGE/SC autógrafos que quisesse vetar, para colher fundamento técnico para tanto, infere-se, desse alinhamento não total, que a PGE/SC tenha agido com autonomia, no exercício pleno da consulta e assessoria, com vistas ao exercício dos controles de um poder do estado sobre outro, na perspectiva oficial estatal, conforme explicitado e preconizado por Grande Júnior (2007) e Maldonado (2012).

Tabela 3 - Análise das estatísticas descritivas – variáveis dependentes

	Autógrafo com recomendação de veto da PGE		Autógrafo c/ recomendação de sanção pela PGE		Autógrafo vetado pelo Governador		Autógrafo sancionado p/ Governador		Autógrafo vetado e arquivado		Autógrafo transformado em lei	
	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média
<i>Variáveis Dependentes</i>												
Autógrafos com recomendação de sanção pela PGE	767	0,0%	411	100,0%	676	13,8%	501	63,5%	390	13,8%	784	45,3%
Autógrafos sancionados pelo Governador	766	23,9%	411	77,4%	676	0,0%	501	100,0%	390	0,0%	784	63,9%
Autógrafos transformados em lei	765	56,1%	409	86,8%	673	42,1%	501	100,0%	390	0,0%	784	100,0%
<i>Variáveis Independentes</i>												
<i>Origem</i>												
PL ou PLC de iniciativa parlamentar	767	86,0%	411	75,4%	676	89,3%	501	72,3%	390	95,4%	784	75,4%
Proponente participa da coalizão do governo	650	56,2%	302	60,6%	598	53,2%	353	64,9%	368	51,6%	580	61,2%
Proponente foi eleito como titular	646	89,2%	301	87,4%	596	89,3%	350	87,4%	367	88,3%	576	88,7%
Quantidade de votos do proponente	647	30.755	301	28.984	596	29.758	351	30.915	367	29.646	577	30.482
Número de mandatos do proponente	645	1,87	301	1,80	595	1,85	350	1,83	366	1,81	576	1,87
Proponente tinha poder político no fim da tramitação	645	94,9%	301	94,7%	595	95,0%	350	94,6%	366	93,7%	576	95,7%
<i>Região do Proponente</i>												
Proponente da região oeste, meio-oeste e extremo oeste	645	19,5%	301	17,6%	595	19,0%	350	18,9%	366	18,9%	576	19,1%
Proponente da região norte e nordeste	645	25,7%	301	27,9%	595	25,5%	350	28,0%	366	27,9%	576	25,5%
Proponente do Vale do Itajaí e Tijucas	645	15,0%	301	15,3%	595	15,5%	350	14,3%	366	15,3%	576	14,9%
Proponente região sul e extremo sul	645	9,9%	301	9,3%	595	8,9%	350	11,1%	366	8,2%	576	10,4%

Continua

Tabela 3 (continuação)

Proponente região do planalto serrano	645	9,3%	301	11,3%	595	10,4%	350	9,1%	366	9,8%	576	10,1%
Proponente da grande Florianópolis	645	22,2%	301	17,9%	595	22,2%	350	18,6%	366	22,7%	576	19,8%
Conteúdo												
Beneficia região específica	767	6,6%	411	8,5%	676	7,4%	501	7,2%	390	6,4%	784	7,8%
Beneficia classe, categoria ou coletividade específica	766	52,7%	411	41,1%	675	50,8%	501	45,9%	389	52,4%	784	47,1%
Variáveis de Controle												
Conteúdo												
Direitos sociais	767	44,9%	411	42,1%	676	43,8%	501	44,1%	390	44,1%	784	44,0%
Direitos de propriedade	767	22,0%	411	24,1%	676	23,5%	501	21,8%	390	25,4%	784	21,6%
Despesa adicional	767	55,0%	411	20,0%	676	48,4%	501	35,1%	390	46,9%	784	40,8%
Reduz arrecadação	767	8,1%	411	1,7%	676	8,1%	501	2,8%	390	9,5%	784	4,1%
Outros	767	39,1%	411	44,8%	676	39,9%	501	42,5%	390	37,2%	784	42,7%
Procuradoria												
Procurador com Mestrado ou Doutorado	767	11,0%	411	9,2%	676	11,8%	501	9,2%	390	13,3%	784	9,4%
Quantidade de páginas do parecer da PGE	767	3,28	411	1,84	676	3,01	501	2,46	390	2,85	784	2,72
Tramitação												
Tempo de tramitação (mês)	764	8,99	409	6,02	676	9,59	500	5,75	390	1,06	783	6,62

Fonte: resultados da pesquisa.

Em relação aos autógrafos vetados e arquivados, segundo a Tabela 3, 13,8% deles tinham recebido recomendação de sanção pela PGE/SC, sendo que apenas 45,3% do total dos autógrafos transformados em lei tinham recomendação de sanção pela PGE/SC. Curiosamente, dentre os autógrafos com recomendação de veto pela PGE/SC, mais da metade (56,1%) acabaram sendo convertidos em lei. Mas a diferença entre a transformação em lei dos autógrafos com recomendação de veto pela PGE/SC (56,1%) e a sanção do Governador desses autógrafos com recomendação de veto pela PGE/SC (23,9%) é de quase cem por cento, o que indica que a Assembleia Legislativa preponderou, em relação ao Governador, na transformação em lei de autógrafos com recomendação de veto pela PGE/SC. Isto contrasta com a diferença de 37,1% entre o total de autógrafos transformados em lei e o total de casos de sanção do Governador (63,9%), o que quer dizer que a ALESC derrubou o veto do Governador em quase quarenta por cento dos autógrafos transformados em lei. De qualquer forma, os dados confirmam os achados de Carreirão e Perondi (2009) e Tomio e Ricci (2012), no sentido de que o legislativo catarinense derruba mais vetos do que o legislativo de outros Estados, numa proporção em torno de um terço, no período pesquisado por esses autores, que foi o período de 1999 a 2006.

A Tabela 3 mostra, entre os autógrafos de iniciativa parlamentar transformados em lei, percentuais que variam de 10,1% para deputados do planalto serrano a 25,5% para deputados das regiões norte e nordeste de Santa Catarina, o que indica não haver muita concentração da representação parlamentar por regiões. Mesmo indicando não haver tal concentração, os deputados da região norte e nordeste do Estado aparentam ser mais ativos, possivelmente pelo fato de que se trata da região mais densamente povoada do Estado e, por decorrência, com o maior eleitorado. Da mesma forma, não se verifica concentração quanto à origem do parlamentar mesmo quando se leva em conta as situações de veto ou sanção do Governador e as situações de recomendação de veto ou sanção pela PGE/SC.

Constata-se, também, pela Tabela 3, que 56,2% dos autógrafos com recomendação de veto e que 60,6% dos autógrafos com recomendação de sanção, pela PGE/SC, de iniciativa parlamentar, tiveram como proponentes deputados integrantes da coalizão de governo. Esses percentuais oscilam entre 51% e 65%, para as demais situações (de veto e arquivamento e de sanção do Governador). Aparentemente, os parlamentares da coalizão de governo são mais ativos na proposição de leis do que os parlamentares da oposição. Isto sugere uma expectativa de sucesso que pode estar vinculada à integração à coalizão de governo.

Respeitante à análise de conteúdo, a Tabela 3 evidencia que, no período, 44,9% do total das recomendações de veto era para autógrafos envolvendo a concessão de direitos sociais, ao passo que 42,1% do total de recomendações de sanção foram para autógrafos com esse tipo de conteúdo. Essa faixa percentual permanece homogênea para o mesmo conteúdo nos casos do total de autógrafos vetados (43,8%), do total de autógrafos sancionados (44,1%) e do total de autógrafos vetados e arquivados (44,1%) ou transformados em lei (44,0%). Tais valores apontam para uma preponderância dos assuntos de matéria social na produção legislativa na perspectiva da sanção e veto.

Nessa Tabela 3, a distribuição dos percentuais dos totais de recomendação de veto ou sanção por parte da PGE/SC, dos totais de efetivo veto ou sanção, e dos totais de casos de veto e arquivamento ou transformação em lei, também é relativamente homogênea para autógrafos que concediam ou conferiam direitos de propriedade, beneficiavam região específica, beneficiavam classe, categoria ou coletividade específica e outros conteúdos. Mas, quando o conteúdo foi criação de despesa adicional ou redução de arrecadação, os respectivos autógrafos ocuparam 55,0% e 8,1%, respectivamente, do total das recomendações de veto pela PGE/SC e 20,0% e 1,7%, respectivamente, do total das recomendações de sanção. Esses percentuais não se harmonizam totalmente com o ato do Governador. Eis que, do total de vetos, 48,4% recaíram sobre autógrafos que criavam despesa adicional e que, do total de sanções, 35,1% tiveram por objeto autógrafos com esse conteúdo. Já quando o conteúdo foi redução de arrecadação, estava presente em 8,1% dos autógrafos vetados e em 2,8% dos autógrafos sancionados pelo Governador, bem como em 9,5% dos autógrafos vetados e arquivados e em 4,1% dos autógrafos transformados em lei.

Na Tabela 4, a seguir, são apresentadas as estatísticas descritivas dos autógrafos que não passaram pela PGE/SC, isto é, da amostra coletada para o teste de robustez. Essa amostra revelou que, do total de autógrafos analisados, 74,9% foram sancionados pelo Governador e, do total que foi transformado em lei, 92,5% receberam a sanção. Já 66,3% dos autógrafos oriundos de iniciativa parlamentar foram sancionados pelo Governador, ao passo que a sanção alcançou 94,6% dos autógrafos originados de iniciativa não parlamentar, que é preponderantemente do Executivo. Esses valores são bastante superiores àqueles encontrados nas Tabelas 2 e 3, referentes aos casos que passaram pela PGE/SC (do total de autógrafos 42,6% foram sancionados pelo Governador; do total de autógrafos 63,9% receberam sanção; 37,5% dos autógrafos de iniciativa parlamentar foram sancionados; a sanção do Governador alcançou 65,9% dos autógrafos originados do Executivo).

Tabela 4 - Análise das estatísticas descritivas – teste de robustez

	Amostra		Iniciativa parlamentar		Iniciativa não parlamentar (Executivo e outros)		Autógrafo vetado pelo Governador		Autógrafo sancionado p/ Governador		Autógrafo vetado e arquivado		Autógrafo transformado em lei	
	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média	Obs.	Média
<i>Variáveis Dependentes</i>														
Autógrafos sancionados pelo Governador	610	74,9%	424	66,3%	186	94,6%	154	0,0%	456	100,0%	117	0,0%	493	92,5%
Autógrafos transformados em lei	610	80,8%	424	74,3%	186	95,6%	154	24,0%	456	100,0%	117	0,0%	493	100,0%
<i>Variáveis Independentes</i>														
<i>Origem</i>														
PL ou PLC de iniciativa parlamentar	610	69,5%	424	100,0%	186	0,0%	154	93,5%	456	61,4%	117	93,2%	493	63,9%
Proponente participa da coalizão do governo	415	61,0%	415	61,0%	-	-	141	56,0%	274	63,5%	107	55,1%	308	63,0%
Proponente foi eleito como titular	412	86,9%	412	86,9%	-	-	140	87,1%	272	86,8%	107	85,0%	305	87,5%
Quantidade de votos do proponente	412	31.840	412	31.841	-	-	140	32.195	272	31.658	107	32.739	305	31.526
Número de mandatos do proponente	412	1,91	412	1,9%	-	-	140	1,7	272	2,0	107	1,7	305	2,0
Proponente tinha poder político no fim da tramitação	412	96,4%	412	96,4%	-	-	140	96,4%	272	96,3%	107	95,3%	305	96,7%
<i>Região do Proponente</i>														
Proponente da região oeste, meio-oeste e extremo oeste	412	19,7%	412	12,9%	-	-	140	22,9%	272	18,0%	107	26,2%	305	17,4%
Proponente da região norte e nordeste	412	27,4%	412	27,4%	-	-	139	28,6%	272	26,8%	107	24,3%	305	28,5%

Continua

Tabela 4 (continuação)

Proponente do Vale do Itajaí e Tijucas	412	14,1%	412	14,1%	-	-	140	13,6%	272	14,3%	107	10,3%	305	15,4%	
Proponente região sul e extremo sul	412	12,9%	412	10,9%	-	-	140	10,1%	272	14,3%	107	12,1%	305	13,1%	
Proponente região do planalto serrano	412	10,9%	412	19,7%	-	-	140	5,7%	272	13,6%	107	6,5%	305	12,5%	
Proponente da grande Florianópolis	412	24,5%	412	24,5%	-	-	140	27,1%	272	23,2%	107	24,3%	305	24,6%	
Conteúdo															
Beneficia região específica	610	30,2%	424	38,2%	186	11,8%	154	5,2%	456	38,6%	117	6,0%	493	35,9%	
Beneficia classe, categoria ou coletividade específica	610	22,5%	424	25,5%	186	15,6%	154	22,1%	456	22,6%	117	18,8%	493	23,3%	
Variáveis de Controle															
Conteúdo															
Direitos sociais	610	14,1%	424	16,0%	186	9,7%	154	21,4%	456	11,6%	117	22,2%	493	12,2%	
Direitos de propriedade	610	9,8%	424	6,8%	186	16,7%	154	4,5%	456	11,6%	117	6,0%	493	10,8%	
Despesa adicional	610	21,5%	424	5,9%	186	57,0%	154	11,0%	456	25,0%	117	9,4%	493	24,3%	
Reduz arrecadação	610	2,3%	424	66,3%	186	96,8%	154	6,5%	456	0,9%	117	7,7%	493	1,0%	
Outros	610	17,7%	424	22,6%	186	6,5%	154	31,2%	456	13,2%	117	30,8%	493	14,6%	
Tramitação															
Tempo de tramitação (mês)	610	6,29	424	7,50	186	3,55	154	12,02	456	4,36	117	12,87	493	5,00	

Fonte: resultados da pesquisa.

A sugestão é a de que a recomendação da PGE/SC em relação aos autógrafos interfere, de modo geral, na produção legislativa, baixando a quantidade de autógrafos sancionada e transformada em lei, em comparação com casos em que não houve recomendação de parte da PGE/SC.

A Tabela 4 apresenta percentuais elevados de autógrafos transformados em lei: 80,8% da amostra, sendo que 74,3% dos autógrafos transformados em lei eram decorrentes de iniciativa parlamentar e 95,6% dos transformados em lei era de autógrafos resultantes de iniciativa do Executivo. Em comparação com o acervo da PGE/SC (Tabelas 2 e 3), esses percentuais da amostra (Tabela 4) continuam superiores. No acervo da PGE/SC, os valores são: 66,9% do acervo é de autógrafos que foram transformados em lei; com 61,4% dos autógrafos transformados em lei sendo de iniciativa parlamentar e 91,5% dos autógrafos transformados em lei sendo de iniciativa do Executivo. Mas essa superioridade não é tão expressiva quanto na comparação em relação ao total de autógrafos.

Acrescente-se que, na amostra para o teste de robustez (Tabela 4), 24,0% de todos os autógrafos vetados foram transformados em lei, ao passo que esse percentual quase dobra (passa para 42,1%) no acervo da PGE/SC (Tabela 3). Isto quer dizer que o veto foi derrubado, havendo mais derrubada de veto quando o autógrafo passa pela PGE/SC do que quando não passa. Também, quando o autógrafo passa pela PGE, o índice de vetos é maior, como visto. Esses dados e a comparação entre eles confirmam os achados de Tomio e Ricci (2012) e Carreirão e Perondi (2009), acerca da atividade legislativa do parlamento catarinense na derrubada de veto, e poderiam confirmar a opinião de Tomio (2006) no sentido de que o parlamento estadual catarinense teria uma agenda decisória autônoma, considerando-se os distintos processos que ocorrem na casa legislativa¹⁷.

Quanto às variáveis acerca do parlamentar, a amostra (Tabela 4) revelou que quando a iniciativa foi parlamentar, 61,0% do total observado era de casos iniciados por deputados integrantes da coalizão de governo; 86,9% era de PL ou PLC iniciado por deputados titulares na data do início do processo; a votação média foi 31.841 votos para a legislatura em que, iniciado o processo, o proponente tinha carreira de mais do que um mandato; e 96,4% dos proponentes detinham poder político na data do final do processo. São valores que se aproximam daqueles encontrados a partir do acervo da PGE/SC (Tabela 3: 57,6% dos

¹⁷ Seriam os seguintes quatro processos: um para regulamentar a máquina administrativa, liderado pelo executivo; um processo para definir normas e diretrizes de políticas públicas, com liderança compartilhada entre executivo e legislativo; um terceiro processo legislativo para leis de baixo efeito distributivo ou honoríficas, em que os parlamentares são autônomos; e o último processo reservado aos mecanismos de democracia direta.

registros era de autógrafos iniciados por deputados integrantes da coalizão de governo, 88,6% era de PL ou PLC iniciado por deputados titulares na data do início do processo, a votação média foi 30.192 votos para a legislatura em que iniciado o processo, o proponente tinha carreira de 1,85 mandatos em média, e 94,8% dos proponentes detinham poder político na data do final do processo). A comparação entre esses dados da amostra e do acervo da PGE/SC revela que o perfil do parlamentar não muda conforme os casos sejam de autógrafos que passam pela PGE/SC ou daqueles que não passam.

Em relação à região de origem do parlamentar, a Tabela 4 evidencia que não existiu uma concentração em qualquer das regiões do Estado, em caso de iniciativa parlamentar, variando de 10,9% dos autógrafos originados de PL ou PLC iniciados por deputados da região do planalto serrano a 27,4% de autógrafos resultantes de proposições por deputados da região norte e nordeste do Estado. Da mesma forma, não se verifica concentração mesmo quando se leva em conta os casos de veto ou sanção do Governador. Assim como nas Tabelas 2 e 3, não há preponderância concentrada em parlamentares de uma determinada região do Estado, na iniciativa parlamentar.

Quanto às variáveis de conteúdo, a Tabela 4 revela grandes disparidades entre as proporções da iniciativa parlamentar e da iniciativa do Executivo em todas as variáveis, diferentemente dos dados a partir do acervo da PGE/SC. Assim, por exemplo, do total dos autógrafos oriundos de PL ou PLC da iniciativa do Executivo, 11,8% tinham conteúdo que beneficiava região específica, ao passo que, do total dos autógrafos originados de casos da iniciativa parlamentar, 38,2% tinham o mesmo tipo de conteúdo. Ou seja, para beneficiar região específica, os parlamentares tiveram um desempenho triplicado em relação ao desempenho do Executivo. No caso de conteúdo que implicava a criação de despesa adicional, a diferença é ainda mais gritante, quase o décuplo: 57,0% do total de autógrafos cuja iniciativa foi de parte do Executivo e 5,9% do total de autógrafos de iniciativa parlamentar.

Na Tabela 4 a variável de controle tempo de tramitação mostra, igualmente, que os casos de iniciativa parlamentar (7,50 meses) tiveram praticamente o dobro do tempo de tramitação dos casos de iniciativa do Executivo (3,55 meses). Neste particular, a comparação desses valores absolutos com aqueles encontrados a partir do acervo da PGE/SC, na Tabela 2 (8,81 meses para os casos de iniciativa parlamentar e 4,04 meses para os casos de iniciativa do Executivo), evidencia a natural necessidade de tempo para a PGE/SC elaborar o seu parecer no prazo que o Governador dispõe para sancionar ou vetar, sendo que, em caso de

autógrafo de iniciativa do Executivo, a PGE/SC profere o seu parecer mais rapidamente do que em caso de autógrafo de iniciativa parlamentar (a conclusão é pela comparação das diferenças entre os tempos medidos a partir do acervo da PGE/SC e a partir da amostra). A propósito, Abrucio (1998), Amorim Neto (2007), Amorim Neto e Santos (2002), Assis (2012), Melo, Pereira e Werneck (2012), Pereira e Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (1995) e Limongi e Figueiredo (2001) já detectaram que a agenda legislativa do Poder Executivo tramita mais rapidamente do que a agenda dos parlamentares.

Constata-se, também, pela Tabela 4, que 56,0% dos autógrafos aos quais o Governador após o seu veto eram originados de PL ou PLC de iniciativa parlamentar de deputado integrante da coalizão de governo, bem como que 63,5% dos autógrafos sancionados pelo Governador tiveram sua origem em iniciativa parlamentar de deputado da coalizão de governo.

Respeitante à análise de conteúdo, a Tabela 4 evidencia que, na amostra, 21,4% do total de casos vetados era para autógrafos envolvendo a concessão de direitos sociais, ao passo que 11,6% do total de sanções foram para autógrafos com esse tipo de conteúdo. Esses percentuais permanecem homogêneos para o mesmo conteúdo nos casos do total de autógrafos vetados e arquivados (22,2%) ou transformados em lei (12,2%). A distribuição dos percentuais dos totais de veto ou sanção, e dos totais de casos de veto e arquivamento ou transformação em lei, também é relativamente homogênea para autógrafos que envolveram os demais conteúdos pesquisados.

Na comparação dos dados sobre conteúdo da amostra para o teste de robustez, com os dados sobre conteúdo a partir do acervo da PGE/SC, percebe-se que a Tabela 4 (amostra) apresenta valores superiores aos da Tabela 3 (acervo da PGE/SC) apenas quando se tratar de benefício à região específica. Para esse conteúdo, a Tabela 4 mostra que ocupava 5,2% de todos os casos vetados pelo Governador, 38,6% do total de sanções, 6% dos autógrafos vetados e arquivados e 35,9% do total dos autógrafos transformados em lei. Já na Tabela 3, verifica-se que os autógrafos que beneficiavam região específica eram 50,8% do total de casos vetados pelo Governador, 45,9% do total de casos sancionados, 52,4% do total de casos vetados e arquivados e 47,1% do total de casos de transformação em lei. Isto mostra que a produção legislativa em relação a conteúdo que beneficia região específica é sensivelmente diferente quando o autógrafo não passa pela PGE/SC. Nesse caso, o Governador tende a vetar menos, os casos de veto e arquivamento são menores e a diferença proporcional entre a frustração (veto pelo Governador, veto e arquivamento) e o sucesso (sanção e transformação

em lei) é de quase sete vezes, ou seja, quando não passa pela PGE/SC, a quantidade de autógrafos que beneficia região e é transformada em lei cresce sete vezes mais. Abrucio (1998) constatou que os Governadores podem ir diretamente às bases em busca de apoio, sem intermediação de parte do deputado estadual. E quando há intermediação do parlamentar, da mesma forma, aparece o benefício à região como conteúdo da lei. Montenegro (2006), em análise da produção legislativa catarinense de 1990 a 2000, destacou a predominância de leis de declaração de utilidade pública. A recorrência desse tipo de leis, na amostra para o teste de robustez, que receberam classificação como benefício à região, permite inferir que a grande diferença encontrada entre os dados do acervo da PGE (Tabelas 2 e 3) e os dados da amostra para o teste de robustez (Tabela 4) seria devido, justamente, à grande quantidade de leis de declaração de interesse público.

Em relação aos demais conteúdos, a comparação entre os dados do acervo da PGE/SC e os dados da amostra não evidencia comportamento díspar, muito embora se verifique recorrência de percentuais maiores no acervo da PGE/SC em relação à amostra.

Feitas as descrições das análises das estatísticas descritivas dos autógrafos segundo acervo de pareceres da PGE/SC e da amostra de autógrafos para o teste de robustez, passemos para a apresentação dos resultados das regressões, começando pelo acervo da PGE. As regressões, nesse caso, fazem-se necessárias para que busquemos avaliar a existência de relações de causalidade entre as variáveis analisadas, possibilitando-nos inferir possíveis padrões de comportamento na dinâmica de aprovação ou sanção dos autógrafos.

A Tabela 5, a seguir, com os fatores que afetam a probabilidade de o Governador sancionar ou vetar um autógrafo a partir do acervo da PGE/SC, levou em consideração as hipóteses, com seis modelos para a recomendação da PGE/SC e sete modelos tanto para o ato do Governador (de efetivamente sancionar ou vetar), como para a probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei.

Tabela 5 - Fatores que afetam a probabilidade de o Governador sancionar ou vetar um autógrafo – com recomendação da PGE

	Probabilidade de a PGE recomendar a sanção de autógrafo						Probabilidade de o Governador sancionar um autógrafo							Probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei						
	(1)	(2) [†]	(3) [†]	(4) [†]	(5) [†]	(6) [†]	(1)	(2) ^{††}	(3) ^{††}	(4) ^{††}	(5) ^{††}	(6) ^{††}	(7) ^{††}	(1)	(2) ^{††}	(3) ^{††}	(4) ^{††}	(5) ^{††}	(6) ^{††}	(7) ^{††}
<i>Variáveis independentes</i>																				
Recomendação de sanção pela PGE							1.681*** (0.113)						1.661*** (0.114)	1.803*** (0.142)		0.936*** (0.124)			0.940*** (0.114)	0.910*** (0.125)
Beneficia região específica		0.141 (0.209)			-0.062 (0.178)	0.135 (0.209)			0.001 (0.190)				-0.009 (0.182)	-0.093 (0.213)		0.164 (0.181)			0.138 (0.172)	0.125 (0.185)
Beneficia classe, categoria ou coletividade específica		-0.395*** (0.116)			-0.324*** (0.100)	-0.400*** (0.116)			-0.138 (0.102)				0.034 (0.100)	0.001 (0.115)		-0.186* (0.097)			-0.121 (0.094)	-0.111 (0.101)
Número de mandatos do proponente			0.007 (0.058)			-0.016 (0.060)				-0.057 (0.053)				-0.092 (0.060)			0.012 (0.050)			-0.010 (0.051)
Proponente participa da coalizão do governo				0.116 (0.115)		0.133 (0.118)					0.368*** (0.103)		0.421*** (0.117)					0.254*** (0.097)		0.249** (0.101)
PL ou PLC de iniciativa parlamentar					-0.717*** (0.130)								-0.172 (0.134)						-0.774*** (0.159)	
<i>Variáveis de controle</i>																				
<i>Parecer PGE</i>																				
Procurador com Mestrado ou Doutorado	-0.316** (0.147)	-0.287 (0.179)	-0.274 (0.177)	-0.275 (0.177)	-0.348** (0.149)	-0.287 (0.179)	-0.081 (0.136)	0.088 (0.151)	-0.148 (0.167)	-0.144 (0.167)	-0.156 (0.168)	0.073 (0.151)	0.025 (0.189)	-0.100 (0.132)	-0.022 (0.153)	-0.124 (0.150)	-0.120 (0.150)	-0.121 (0.151)	-0.051 (0.138)	-0.031 (0.154)
Quantidade de páginas do parecer da PGE	-0.534*** (0.046)	-0.607*** (0.061)	-0.611*** (0.061)	-0.614*** (0.061)	-0.549*** (0.046)	-0.609*** (0.061)	-0.107*** (0.027)	0.012 (0.024)	-0.190*** (0.041)	-0.189*** (0.041)	-0.199*** (0.041)	0.004 (0.025)	0.008 (0.047)	0.003 (0.024)	0.019 (0.039)	-0.074** (0.036)	-0.077** (0.036)	-0.080** (0.036)	0.044 (0.030)	0.016 (0.039)
<i>Conteúdo</i>																				
Direitos sociais	0.119 (0.143)	0.136 (0.169)	0.117 (0.166)	0.120 (0.166)	0.179 (0.146)	0.140 (0.169)	0.138 (0.127)	0.136 (0.139)	0.207 (0.144)	0.203 (0.144)	0.219 (0.145)	0.149 (0.140)	0.163 (0.160)	0.189 (0.126)	0.216 (0.141)	0.274** (0.139)	0.248* (0.137)	0.260* (0.138)	0.266** (0.133)	0.250* (0.143)
Direitos de propriedade	0.029 (0.130)	0.090 (0.150)	0.133 (0.147)	0.128 (0.147)	0.059 (0.134)	0.083 (0.150)	-0.077 (0.118)	-0.102 (0.129)	-0.046 (0.130)	-0.032 (0.129)	-0.043 (0.130)	-0.073 (0.131)	-0.130 (0.145)	-0.050 (0.116)	0.027 (0.126)	0.041 (0.125)	0.050 (0.123)	0.043 (0.124)	0.016 (0.122)	0.019 (0.128)
Despesa adicional	-0.960*** (0.101)	-1.377*** (0.131)	-1.371*** (0.129)	-1.362*** (0.130)	-1.006*** (0.105)	-1.365*** (0.131)	-0.547*** (0.092)	-0.119 (0.107)	-0.654*** (0.108)	-0.662*** (0.108)	-0.635*** (0.109)	-0.132 (0.107)	-0.067 (0.129)	-0.287*** (0.090)	-0.007 (0.108)	-0.309*** (0.099)	-0.310*** (0.099)	-0.288*** (0.099)	-0.028 (0.100)	0.010 (0.110)
Reduz arrecadação	-0.889*** (0.237)	-0.779*** (0.268)	-0.835*** (0.265)	-0.817*** (0.265)	-0.844*** (0.242)	-0.757*** (0.269)	-0.590*** (0.188)	-0.212 (0.204)	-0.648*** (0.225)	-0.668*** (0.222)	-0.614*** (0.223)	-0.211 (0.205)	-0.247 (0.243)	-0.523*** (0.171)	-0.286 (0.189)	-0.427** (0.187)	-0.462** (0.185)	-0.420** (0.186)	-0.249 (0.180)	-0.226 (0.191)
Outros	-0.085 (0.161)	-0.155 (0.194)	-0.075 (0.191)	-0.074 (0.191)	-0.142 (0.165)	-0.153 (0.194)	0.088 (0.142)	0.165 (0.155)	0.191 (0.164)	0.216 (0.163)	0.230 (0.164)	0.180 (0.156)	0.277 (0.181)	0.225 (0.141)	0.239 (0.159)	0.196 (0.156)	0.227 (0.155)	0.237 (0.155)	0.289* (0.148)	0.234 (0.161)

Continua

Tabela 5 (continuação)

	Probabilidade de a PGE recomendar a sanção de autógrafa						Probabilidade de o Governador sancionar um autógrafa							Probabilidade de um autógrafa ser transformado em lei							
	(1)	(2) [†]	(3) [†]	(4) [†]	(5) [†]	(6) [†]	(1)	(2) ^{††}	(3) ^{††}	(4) ^{††}	(5) ^{††}	(6) ^{††}	(7) ^{††}	(1)	(2) ^{††}	(3) ^{††}	(4) ^{††}	(5) ^{††}	(6) ^{††}	(7) ^{††}	
Características do Proponente (Legislativo)																					
Dummies regiões		N/S	N/S	N/S		N/S		N/S	N/S	N/S		N/S		N/S	N/S	N/S	N/S	N/S		N/S	
Proponente foi eleito como titular		0.045 (0.189)	0.029 (0.187)	0.047 (0.187)		0.066 (0.189)		0.191 (0.167)	0.191 (0.167)	0.255 (0.168)		0.295 (0.184)		0.082 (0.163)	0.078 (0.159)	0.080 (0.158)	0.127 (0.159)		0.132 (0.165)		
Log da quantidade de votos do proponente		-0.146 (0.171)	-0.133 (0.182)	-0.156 (0.172)		-0.163 (0.184)		-0.258* (0.149)	-0.192 (0.159)	-0.356** (0.152)		-0.254 (0.179)		0.142 (0.148)	0.100 (0.143)	0.086 (0.153)	0.021 (0.146)		0.074 (0.160)		
Proponente tinha poder político no fim da tramitação		0.204 (0.272)	0.175 (0.267)	0.188 (0.267)		0.218 (0.271)		-0.019 (0.233)	-0.020 (0.231)	0.004 (0.229)		-0.099 (0.261)		0.053 (0.229)	0.055 (0.223)	0.079 (0.220)	0.111 (0.219)		0.058 (0.231)		
Tempo																					
Tempo de tramitação	-0.047*** (0.008)	-0.037*** (0.009)	-0.036*** (0.009)	-0.035*** (0.009)	-0.038*** (0.008)	-0.036*** (0.009)	-0.080*** (0.008)	-0.073*** (0.008)	-0.071*** (0.008)	-0.071*** (0.008)	-0.069*** (0.008)	-0.069*** (0.009)	-0.070*** (0.010)	-0.072*** (0.007)	-0.057*** (0.008)	-0.063*** (0.007)	-0.062*** (0.007)	-0.060*** (0.007)	-0.058*** (0.007)	-0.056*** (0.008)	
Dummies ano:	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
Intercepto	-3.535 (81.771)	-2.044 (111.418)	-2.570 (109.949)	-2.463 (109.618)	-2.688 (110.863)	-2.007 (110.863)	0.981* (0.573)	0.345 (0.561)	3.656** (1.543)	2.934* (1.623)	4.122*** (1.554)	0.448 (0.573)	2.621 (1.818)	1.869*** (0.522)	0.469 (1.542)	1.328 (1.504)	1.281 (1.569)	1.699 (1.514)	2.028*** (0.533)	1.032 (1.640)	
Nº de obs.	1173	940	941	941	1172	940	1173	1173	940	941	941	1172	940	1173	941	940	941	941	1172	940	
Pseudo R ²	0.307	0.366	0.356	0.357	0.332	0.368	0.1998	0.359	0.2134	0.213	0.222	0.359	0.380	0.146	0.177	0.133	0.130	0.135	0.226	0.183	
Wald χ^2	465.96***	431.45***	419.07***	420.07***	503.47***	432.71***	319.72***	574.60***	264.68***	264.53***	276.34***	575.52***	471.87***	218.78***	223.70***	168.05***	163.68***	170.51***	337.33***	230.85***	

Fonte: Resultados da pesquisa.

Notas: níveis de significância utilizados: * $\leq 10\%$; ** $\leq 5\%$; *** $\leq 1\%$. Erros-padrão em parênteses.

(1): apenas variáveis de controle

(2): Hipótese (H1)

(3): Hipótese (H2)

(4): Hipótese (H3)

(5): Hipóteses (H1 e H4)

(6): Hipóteses (H1; H2 e H3)

N/S: Não significativo.

Tabela 5 apresenta, em seis modelos, os fatores que afetam a probabilidade de a PGE/SC recomendar a sanção de autógrafo e, em sete modelos, os fatores que afetam a probabilidade de o Governador sancionar um autógrafo e de um autógrafo ser transformado em lei. O modelo (1), apenas com as variáveis de controle. Os modelos (2)[†] e (3)^{††}, com as variáveis que testam a hipótese H_1 (o conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Governador, beneficia o reduto eleitoral do parlamentar). Os modelos (3)[†] e (4)^{††}, com as variáveis que testam a hipótese H_2 , (quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo Governador). Os modelos (4)[†] e (5)^{††}, com as variáveis que testam a hipótese H_3 (quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo Governador). Os modelos (5)[†] e (6)^{††}, com as variáveis que testam H_1 e H_4 (quando a iniciativa é de sua autoria, o Governador tende a sancionar o respectivo autógrafo). Os modelos (6)[†] e (7)^{††}, com as variáveis que testam as hipóteses H_1 , H_2 e H_3 . Já o modelo (2)^{††} é aquele que revela o impacto da recomendação de sanção por parte da PGE/SC na probabilidade de o Governador efetivamente sancionar o autógrafo, bem como na probabilidade de o autógrafo ser efetivamente transformado em lei.

A Tabela 5 revela o dado segundo o qual quando se tratar de autógrafo de iniciativa parlamentar, a tendência da opinião da PGE/SC é ao veto, e a do Governador é de acatar tal opinião, com baixa probabilidade de transformação do autógrafo em lei (isto é, de que o veto seja derrubado) – modelos (5)[†] e (6)^{††}.

A quantidade de páginas do parecer da PGE/SC mostrou significância em todos os modelos da Tabela 5 para efeito de recomendação de veto pela PGE e, apenas nos modelos referentes às hipóteses H_1 , H_2 e H_3 (hipóteses relativas à iniciativa parlamentar), para a probabilidade de o Governador vetar e para a probabilidade de o autógrafo não ser transformado em lei. Assim, quanto mais páginas, maior a tendência de a PGE/SC recomendar o veto e de o Governador seguir essa tendência e efetivamente vetar, em especial, em caso de iniciativa parlamentar. Com efeito, presume-se que quanto mais páginas, maior o esforço de argumentação por parte do parecerista, motivo pelo qual o tamanho do parecer pode ser tomado como indicativo de recomendação de veto pela PGE e de acatamento dessa recomendação por parte do Governador.

A quantidade de páginas do parecer mostra, também, relevância no modelo (5)[†], da Tabela 5, que abrange casos de PL ou PLC de iniciativa do Executivo, para a probabilidade de

a PGE/SC também recomendar o veto ao autógrafo, sendo que tal relevância não aparece para o ato do Governador nem para a transformação em lei.

Quanto ao tempo de tramitação, é variável de controle significativa em todos os modelos, no sentido de que quanto maior o tempo de tramitação, mais probabilidade de o autógrafo receber recomendação de veto, de o Governador efetivamente vetar e de o autógrafo não ser transformado em lei. Assim, a probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei, em todos os modelos, diminui na medida em que aumenta o tempo de tramitação.

A Tabela 5 mostra, ainda, a partir do modelo (2)^{††} (sobre o impacto da recomendação da PGE/SC), que a recomendação de sanção pela PGE/SC indica alta probabilidade de o Governador efetivamente sancionar o autógrafo e de o autógrafo ser transformado em lei. A relevância se confirma nos modelos (6)^{††} e (7)^{††}, com as hipóteses que reúnem as iniciativas legislativas parlamentares e do Executivo. Inversamente, a recomendação de veto pela PGE/SC indica probabilidade de o Governador efetivamente vetar e de o autógrafo não ser transformado em lei. Esse tratamento dos dados revela, em linhas gerais, alinhamento entre a recomendação da PGE/SC e o ato do Governador do Estado.

No tocante a autógrafo proveniente de iniciativa parlamentar, a Tabela 5 demonstra, com significância estatística, que a probabilidade de a PGE/SC recomendar sanção é baixa, a probabilidade de o Governador sancionar é baixa e a probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei também é baixa – modelos (5)[†] e (6)^{††}. Levando-se em consideração que o foco de atenção dos pareceres da Advocacia Pública exercida pela PGE/SC, no caso dos autógrafos, é o exame de constitucionalidade e o de legalidade (CASTRO, 2008; SOARES, 2010; VIEIRA JÚNIOR, 2009; ESTADO DE SANTA CATARINA, 2005, 2010a), pode-se concluir que os casos de iniciativa parlamentar são casos com maior probabilidade de serem considerados inconstitucionais ou ilegais.

Em relação às demais variáveis independentes, a Tabela 5 aponta para relevância da participação na coalizão de governo quando se tratar de PL ou PLC de iniciativa parlamentar {modelos (5)^{††} e (7)^{††}}, para a maior probabilidade de o Governador sancionar o autógrafo e para maior probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei. Curioso observar que não há relevância dessa característica para a recomendação de sanção, por parte da PGE/SC, o que sugere que o pertencimento à coalizão de governo é fator relevante para o PL ou PLC de

iniciativa parlamentar obter a sanção do Governador, independentemente da opinião da PGE/SC a respeito..

Aponta a Tabela 5 para a relevância do conteúdo quando o autógrafo beneficia classe, categoria ou coletividade específica, na probabilidade de a PGE/SC recomendar o veto. Os modelos em que aparece tal relevância são os modelos (2)[†], (5)[†] e (6)[†], que dizem respeito à iniciativa parlamentar e do Executivo.

Quanto o conteúdo do autógrafo implica despesa adicional, pode-se dizer que a probabilidade é de recomendação de veto pela PGE/SC (em todos os modelos), o veto é acatado (em quatro dos sete modelos) e a probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei é pequena (em quatro dos sete modelos). O mesmo acontece em caso de autógrafo cujo conteúdo resulte redução de arrecadação. Em outras palavras, os dados apontam para a menor probabilidade de a PGE/SC recomendar sanção, ou maior probabilidade de recomendar veto em casos de implicação em despesa adicional ou de diminuição da arrecadação. Como exemplos, podem-se citar um projeto de lei para permitir aos servidores públicos estaduais que exerçam a atividade de árbitro ou de auxiliar de árbitro de esporte, o afastamento em virtude de participação na competição esportiva, sem prejuízos funcionais, e um projeto de lei complementar para facultar a opção pelo retorno ao cargo de ingresso no serviço público de servidores públicos do quadro de pessoal do magistério público estadual, lotados nas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, na Secretaria da Educação e no Conselho Estadual de Educação, e que tinham sido reenquadrados, por transformação, por legislação anterior. Nesses dois exemplos, a classificação foi de benefício a uma classe ou categoria específica e de implicação de despesa adicional. Ambos receberam recomendação de veto pela PGE/SC, sendo que o PL dos árbitros foi efetivamente vetado, com veto não derrubado, e o PLC do pessoal do magistério foi sancionado.

A concessão ou conferência de direitos sociais somente aparece relevante em favor da probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei, conforme os modelos (3)^{††}, (4)^{††}, (5)^{††}, (6)^{††} e (7)^{††} (hipóteses em relação à iniciativa parlamentar e do Executivo), da Tabela 5. Assim, o apontamento dos assuntos sociais feito por Amorim Neto e Santos (2003) aparece como importante, no presente trabalho. Toma-se como exemplo dessa situação o de um projeto de lei para estabelecer medidas de proteção a vítimas e testemunhas nos boletins de ocorrência e nos inquéritos policiais, que recebeu recomendação de veto pela PGE/SC, foi efetivamente vetado pelo Governador, mas, mesmo assim, foi transformado em lei, o que significa que o veto foi derrubado pela Assembleia Legislativa. Pelo desdobramento do

exemplo (veto do Governador e derrubada do veto), é caso típico para corroborar Montenegro (2006) na identificação de certa autonomia do legislativo catarinense. Eis que é exemplo de caso com baixo impacto distributivo.

Outros assuntos, apenas para registro estatístico, aparecem como relevantes no modelo (6) ^{††}, da Tabela 5, para a probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei. O pertencimento à coalizão de governo é fator relevante para o Governador sancionar o autógrafo e para o autógrafo ser transformado em lei, como visto {modelo (5) ^{††}}, que indica confirmação de H_3 . Tal confirmação está, inclusive, associada ao benefício a reduto eleitoral (H_1), bem como à carreira mais longa do parlamentar proponente (H_2) – modelo (7) ^{††}, da Tabela 5. A mesma tabela mostra que a opinião da PGE/SC não atingiu relevância. Isto permite concluir que o Governador, independentemente da opinião da PGE/SC, tende a sancionar projetos de parlamentares experientes que integram a coalizão de governo cujo conteúdo é o benefício ao reduto eleitoral do proponente.

Os demais conteúdos levantados pelas variáveis escolhidas não apresentaram significância para a probabilidade de recomendação da PGE/SC, de veto ou sanção pelo Governador e de transformação em lei, conforme a tabela 5.

Em relação às regressões deduzidas a partir da amostra de projetos que não passaram pela PGE/SC, a Tabela 6 seguinte apresenta, em seis modelos, os fatores que afetam a probabilidade de o Governador sancionar ou vetar um autógrafo, assim como a probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei, ausente recomendação da PGE/SC. O modelo (1), apenas, com as variáveis de controle, o modelo (2) com as variáveis que testam a hipótese H_1 (o conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Governador, beneficia o reduto eleitoral do parlamentar), o modelo (3) com as variáveis que testam a hipótese H_2 , (quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo Governador), o modelo (4) com as variáveis que testam a hipótese H_3 (quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo Governador), o modelo (5) com as variáveis que testam H_1 e H_4 (quando a iniciativa é de sua autoria, o Governador tende a sancionar o respectivo autógrafo) e o modelo (6) com as variáveis que testam as hipóteses H_1 , H_2 e H_3 .

Tabela 6 - Fatores que afetam a probabilidade de o Governador sancionar ou vetar um autógrafo – sem recomendação da PGE/SC

	Probabilidade de o Governador sancionar um autógrafo						Probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Variáveis independentes</i>												
Beneficia região específica		2,150*** (0,350)			1,902*** (0,287)	2,259*** (0,367)		1,711*** (0,364)			1,312*** (0,271)	1,790*** (0,378)
Beneficia classe, categoria ou coletividade específica		0,365 (0,306)			0,083 (0,240)	0,459 (0,316)		0,698** (0,319)			0,340 (0,231)	0,798** (0,329)
Número de mandatos do proponente			0,131 (0,094)			0,191* (0,110)			0,149 (0,100)			0,196* (0,111)
Proponente participa da coalizão do governo				0,269 (0,198)		0,247 (0,228)				0,143 (0,195)		0,105 (0,213)
PL ou PLC de iniciativa parlamentar					-1,651*** (0,283)						-0,615*** (0,224)	
<i>Variáveis de controle</i>												
<i>Conteúdo</i>												
Direitos sociais	-0,407* (0,235)	0,594* (0,323)	-0,367 (0,238)	-0,384 (0,237)	0,358 (0,280)	0,742** (0,338)	-0,669*** (0,239)	0,201 (0,317)	-0,641*** (0,240)	-0,658*** (0,239)	0,003 (0,241)	0,299 (0,327)
Direitos de propriedade	1,338*** (0,398)	1,986*** (0,438)	1,391*** (0,404)	1,352*** (0,400)	1,843*** (0,395)	2,140*** (0,456)	0,874** (0,386)	1,435*** (0,414)	0,930** (0,392)	0,876** (0,387)	0,844*** (0,302)	1,542*** (0,423)
Despesa adicional	-0,921** (0,367)	-0,037 (0,420)	-0,953*** (0,369)	-0,892** (0,369)	0,207 (0,298)	-0,014 (0,430)	-0,622* (0,344)	0,145 (0,391)	-0,651* (0,342)	-0,606* (0,346)	0,179 (0,258)	0,161 (0,393)
Reduz arrecadação					-1,844** (0,779)	0,000 (0,000)	-2,639*** (0,768)	-1,435* (0,793)	-2,591*** (0,763)	-2,649*** (0,772)	-1,330*** (0,501)	-1,312* (0,794)
Outros	-0,778*** (0,207)	0,510 (0,351)	-0,744*** (0,209)	-0,777*** (0,209)	0,328 (0,288)	0,676* (0,370)	-0,673*** (0,218)	0,470 (0,349)	-0,653*** (0,219)	-0,669*** (0,219)	0,176 (0,262)	0,586 (0,362)

Continua

Tabela 6 (continuação)

	Probabilidade de o Governador sancionar um autógrafo						Probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Características do Proponente (Legislativo)												
Dummies regiões	N/S	N/S	N/S	N/S		N/S	N/S	N/S	N/S	N/S		N/S
Proponente foi eleito como titular	-0,284 (0,292)	0,067 (0,337)	-0,307 (0,291)	-0,271 (0,292)		0,073 (0,337)	-0,112 (0,298)	0,140 (0,334)	-0,133 (0,298)	-0,103 (0,298)		0,124 (0,336)
Log da quantidade de votos do proponente	0,345 (0,275)	0,135 (0,309)	0,269 (0,280)	0,267 (0,281)		-0,064 (0,324)	0,439 (0,286)	0,289 (0,307)	0,337 (0,294)	0,390 (0,294)		0,111 (0,325)
Proponente tinha poder político no fim da tramitação	0,242 (0,473)	0,170 (0,532)	0,259 (0,474)	0,261 (0,468)		0,211 (0,529)	0,464 (0,466)	0,475 (0,506)	0,495 (0,467)	0,470 (0,464)		0,528 (0,505)
<i>Tempo</i>												
Tempo de tramitação	-0,171*** (0,020)	-0,174*** (0,023)	-0,170*** (0,020)	-0,171*** (0,020)	-0,157*** (0,019)	-0,173*** (0,023)	-0,142*** (0,018)	-0,135*** (0,018)	-0,138*** (0,018)	-0,140*** (0,018)	-0,110*** (0,014)	-0,130*** (0,019)
Dummies: ano	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Intercepto	-1,472*** (2,601)	-0,783*** (2,905)	-0,912*** (2,631)	-0,888*** (2,637)	2,830*** (0,546)	0,640*** (2,994)	-2,356*** (2,727)	-2,138*** (2,909)	-1,554*** (2,779)	-1,978*** (2,776)	2,270*** (0,524)	-0,810*** (3,030)
Nº de obs.	401	401	401	401	610	401	411	411	411	411	610	411
Pseudo R ²	0,407	0,513	0,411	0,411	0,539	0,523	0,412	0,472	0,417	0,413	0,395	0,480
Wald χ^2	205,22***	258,82***	207,19***	207,08***	366,11***	263,62***	194,29***	222,89***	196,57***	194,83***	239,22	226,55***

Fonte: Resultados da pesquisa.

Notas: níveis de significância utilizados: * $\leq 10\%$; ** $\leq 5\%$; *** $\leq 1\%$. Erros-padrão em parênteses.

(1): apenas variáveis de controle

(2): Hipótese (H1)

(3): Hipótese (H2)

(4): Hipótese (H3)

(5): Hipóteses (H1 e H4)

(6): Hipóteses (H1; H2 e H3)

N/S: Não significativo.

Os dados dessa Tabela 6 (amostra para o teste de robustez) em comparação com os dados da Tabela 5 (acervo da PGE/SC – que considera a recomendação da PGE/SC), mostram que tanto a amostra para o teste de robustez, como o acervo da PGE coincidem na baixa probabilidade de o Governador sancionar e na baixa probabilidade de transformação em lei, quando o autógrafo tiver iniciativa parlamentar - modelo (5), da Tabela 6. Essa semelhança, em linhas gerais, indica a confirmação do domínio da agenda legislativa por parte do Executivo (RICCI, 2003; AMORIM NETO, SANTOS, 2003; PALERMO, 2000; GOMES, 2011; SANTOS; ALMEIDA, 2011; SANTOS, 2011), inclusive em Santa Catarina (TOMIO, 2006).

Mas se o parlamentar pertencer à coalizão de governo, as probabilidades de sanção e de transformação em lei passam a ser positivas no acervo da PGE (Tabela 5) e ficam sem significância estatística na amostra para o teste de robustez (modelo 4, da Tabela 6). Isto sugere que o fato de o parlamentar pertencer à coalizão de governo, no acervo da PGE/SC, importa para o líder da coalizão de governo, o Governador, com confirmação do poder da coalizão de governo (RICCI, 2003; SANTOS; ALMEIDA, 2011; SANTOS, 2011), independentemente da opinião da PGE/SC (que não mostra relevância estatística)

Já o número de mandatos do parlamentar, torna positivas as probabilidades de sanção e de transformação em lei, na amostra para o teste de robustez (modelo 6, Tabela 6), ao passo que não apresentam significância no acervo da PGE/SC (Tabela 5). Em outras palavras, a longevidade da carreira política do parlamentar (GOMES; CARVALHO; REIS, 2009; GOMES, 2011, RICCI, 2003) somente apresenta significância estatística quando o autógrafo não passa pela PGE/SC.

A propósito, a significância do coeficiente da probabilidade de o Governador sancionar um autógrafo, no modelo 5 (iniciativa parlamentar) da Tabela 6, indica que o Governador não manda para a PGE autógrafos de parlamentares mais experientes. Talvez, para não desagradar alguém poderoso, sobretudo quando o projeto beneficia região específica. Parece ser o caso de privilégio a reduto eleitoral (RICCI, 2003; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; TOMIO; RICCI, 2012), com intermediação dos parlamentares. Isto aponta, na tipologia de Lowi (1964, 1972), para políticas públicas distributivas ou redistributivas, bem como, na tipologia de Wilson (1986), para políticas públicas clientelistas ou de grupos de interesse. Com efeito, ao beneficiar região específica, a lei está a conferir benefícios concentrados a essa

região, o que implica, segundo as tipologias citadas, que os custos desses benefícios são distribuídos a toda a sociedade ou a outro grupo na sociedade.

Em relação ao tempo de tramitação, é variável de controle significativa em todos os modelos da Tabela 6. Assim, a probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei, em todos os modelos, diminui na medida em que aumenta o tempo de tramitação.

A Tabela 6 aponta, positivamente, para relevância do número de mandatos do proponente em caso de iniciativa parlamentar (modelo 6), tanto para a probabilidade de o Governador sancionar o autógrafo, como para a probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei.

No exame de conteúdo, segundo a Tabela 6, em todos os modelos, as probabilidades de o Governador sancionar o autógrafo e de o documento ser transformado em lei são altas quando o autógrafo concede ou confere direitos de propriedade. Com efeito, vejam-se como exemplos de conferência de direitos de propriedade, o projeto de lei que tratou da gestão de depósitos judiciais ou o PL que dispôs sobre a abertura de processo de licitação de imóveis, ambos sancionados e, por isso, transformados em lei.

No tocante ao benefício à região específica com relevância na probabilidade de o Governador sancionar, na amostra para o teste de robustez {modelos (2), (5) e (6), da Tabela 6}, é de se observar que a região de origem do deputado não apresenta significância para tal probabilidade na mesma amostra para o teste de robustez (Tabela 6), nem no acervo da PGE/SC (Tabela 5). Uma possível explicação para isto está em Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto e Santos (2002), Lemos (2001) e Ricci (2003), Lemos e Ricci (2004), os quais não encontraram fundamento empírico para o paroquialismo, no âmbito federal, chegando à conclusão de que o Executivo, ao centralizar as decisões e, por isso, comandar a agenda legislativa, direciona os trabalhos de elaboração de leis para leis mais gerais. Assim, na pesquisa realizada neste trabalho, o paroquialismo representado pela origem do deputado associada ao benefício à região específica também não se verifica, passando ou não o autógrafo pela PGE/SC (Tabelas 5 e 6). Porém, se verifica que o benefício à região específica com significância para a probabilidade de sanção aparece quando o autógrafo não passa pela PGE/SC {modelos (2), (5) e (6), da Tabela 6} e quando não se associa a observação com a região do deputado.

A propósito, em relação ao benefício à região específica (que caracteriza o benefício a reduto eleitoral), a comparação da expressiva significância estatística a favor da sanção e da

transformação em lei, na amostra com os casos que não passaram pela PGE/SC {modelos (2), (5) e (6), da Tabela 6}, além de contrastar com a irrelevância estatística mostrada pelos dados do acervo da PGE/SC - {modelos (2)[†], (5)[†], (6)[†], (3)^{††}, (6)^{††} e (7)^{††}, da Tabela 5}, associada à tendência genérica de recomendação de veto, pela PGE/SC, quando a iniciativa for parlamentar {modelos (5)[†], da Tabela 5}, tal comparação sugere que, quando o Governador quer conceder benefício à região específica, ele não manda o autógrafo para a PGE/SC para parecer. Disto se pode inferir que, se paroquialismo há, e políticas públicas distributivas ou clientelistas impregnam a legislação, o Governador tem forte protagonismo, com valorização de reduto eleitoral (RICCI, 2003; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; TOMIO; RICCI, 2012).

São exemplos desse tipo de legislação, com sanção e transformação em lei, as aquisições de imóveis no município de Florianópolis, para construção de escola do ensino médio, ou no município de Abelardo Luz, para regularização de Pelotão da Polícia Militar lá instalado.

Já quando o conteúdo do autógrafo que não passa pela PGE/SC for benefício à classe, categoria ou coletividade específica, a probabilidade de o Governador sancionar o autógrafo não tem relevância estatística {modelos (2), (5) e (6), da Tabela 6}, mas a probabilidade de o autógrafo ser convertido em lei é alta {modelos (2) e (6), da Tabela 6}. Na Tabela 5, para esse conteúdo, a recomendação da PGE/SC estatisticamente significativa é para o veto. A observação desses resultados em conjunto não permite concluir tendência à sanção nos autógrafos que não passam pela PGE cujo conteúdo é de benefício à classe, categoria ou coletividade específica, mas permite concluir que, nesses casos, há significância estatística na transformação do autógrafo em lei. Isto sugere que, havendo veto, o veto é derrubado, e o autógrafo, por isso, é transformado em lei. Para ilustrar, toma-se o caso de autógrafo transformado em lei que transferiu vagas, no quadro de praças combatentes, para o quadro especial de cabos e terceiros sargentos da Polícia Militar. Da mesma forma, corrobora a valorização do reduto eleitoral (RICCI, 2003; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; TOMIO; RICCI, 2012), considerado como classe, categoria ou coletividade que suporta eleitoralmente o deputado, com a observação de que o exemplo, também, foi classificado como aumento de despesa, pois a transferência de vagas implicou aumento dos vencimentos de inatividade dos praças.

Ainda quanto a conteúdo, na Tabela 6, se o autógrafo implicar a redução de arrecadação, a probabilidade de o Governador sancioná-lo é pequena, no modelo (5), sendo que a probabilidade de conversão em lei também é baixa, mas em todos os modelos. Por

exemplo, o veto e arquivamento do projeto de lei que autorizava o Poder Executivo a conceder isenção, das taxas de estadias nos pátios do DETRAN e Polícia Rodoviária Estadual, aos veículos que se beneficiassem do parcelamento do pagamento da multa de trânsito.

Para registro estatístico, outros assuntos aparecem positivamente como relevantes nos modelos (1), (3) e (4), bem como no modelo (6) apenas para o caso de transformação em lei, da Tabela 6, para a probabilidade de o autógrafa ser vetado e não transformado em lei.

Os demais conteúdos levantados pelas variáveis escolhidas não apresentaram significância estatística para as probabilidades confiáveis de sanção do Governador e de transformação em lei, na Tabela 6.

Cabe destacar, por fim, que, diferentemente dos modelos estimados para o acervo da PGE/SC, para efeito de comparação, não foi possível, na Tabela 6, estimar os modelos de probabilidade de o Governador sancionar um autógrafa e de um autógrafa ser transformado em lei para a amostra (teste de robustez), considerando-se apenas os autógrafos que tiveram origem em PL ou PLC de iniciativa do Poder Executivo (que é o modelo de análise 4 que aparece na Tabela 5). É que, além de serem poucas as observações, no modelo da avaliação da probabilidade de o Governador sancionar o autógrafa, os coeficientes das variáveis independentes não foram significativos conjuntamente para explicar a probabilidade de sanção em caso de iniciativa do Executivo, considerando um nível de significância de dez por cento. Além disso, embora conjuntamente os coeficientes tenham sido significativos na avaliação da probabilidade de um autógrafa ser transformado em lei, verificou-se que a maioria das variáveis foi predita corretamente durante a estimação, e, por isso, não pôde ser incluídas no modelo.

5.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS À LUZ DAS HIPÓTESES

A hipótese H_1 diz respeito ao conteúdo, no sentido de que o conteúdo da legislação aprovada pelo parlamentar beneficiaria o seu reduto eleitoral, considerando como reduto eleitoral tanto a região geográfica como a classe, categoria ou coletividade específica, dada a particularidade do voto pessoal, o sistema político multipartidário e eleitoral de lista aberta (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003; TOMIO; RICCI, 2012). Relembrando:

H₁ O conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Governador, beneficia o reduto eleitoral do parlamentar

Os dados da pesquisa no acervo da PGE/SC mostram que somente 7,5% do total de autógrafos decorrentes de PL ou PLC de iniciativa parlamentar beneficiam uma região específica, mas que 45,5% desse total beneficiam classe, categoria ou coletividade específica (vide Tabela 2). É um percentual que atinge quase a metade dos casos de iniciativa parlamentar, para o benefício à classe, categoria ou coletividade específica. Demonstra, ainda, que as políticas públicas contidas nessa legislação são distributivas ou redistributivas (LOWI, 1964) e clientelistas ou de grupos de interesse (WILSON, 1986), pois se trata de benefícios concentrados. Em decorrência, os respectivos custos são distribuídos na sociedade.

Nos modelos (2)[†], e (6)[†] da Tabela 5, encontra-se a tendência de a PGE/SC recomendar o veto nos casos de iniciativa parlamentar em que o conteúdo beneficie classe, categoria ou coletividade específica, o que sugere que o deputado efetivamente procura beneficiar o seu reduto eleitoral, mas tende a não encontrar o apoio da PGE/SC..

Esses dados do acervo da PGE/SC indicam a confirmação de *H₁*.

A Tabela 4, contendo as estatísticas descritivas do teste de robustez, porém, apresenta o contrário. O percentual de autógrafos originados de PL ou PLC de iniciativa parlamentar que beneficiam região específica salta para 38,2%, com índice no mesmo patamar para sanção de parte do Governador e transformação em lei. No caso de benefício à classe, categoria ou coletividade específica, os percentuais são menores e não se verifica a preponderância da iniciativa legislativa do Executivo para o conteúdo. Mesmo assim, suporta-se *H₁* na amostra para o teste de robustez, só que por ambos os conteúdos (benefício à região e benefício a classe, categoria ou coletividade específica).

Além disso, os dados do acervo da PGE/SC permitem verificar que, também, o Executivo tem elevada participação na produção de leis que beneficiam classe, categoria ou coletividade específica, pois além da tendência a sancionar autógrafos oriundos de PL ou PLC de sua iniciativa com esse conteúdo, 63,0% de todos os autógrafos de origem do Executivo versaram sobre o assunto. É um percentual maior do que o percentual em relação à iniciativa parlamentar.

Neste particular, observa-se que, quando a iniciativa é do Executivo e o conteúdo do autógrafo é benefício à classe, categoria ou coletividade específica, também o Governador do Estado, ao propor o PL ou PLC e tender a sancionar, privilegia políticas públicas em que se

conferem benefícios concentrados, nas tipologias de Lowi (1964, 1972) – distributivas ou redistributivas – e Wilson (1986) – clientelistas ou de grupos de interesse.

Na amostra para o teste de robustez, verifica-se a tendência de o Governador sancionar autógrafo originado de iniciativa parlamentar, bem como a tendência de o autógrafo ser transformado em lei, em caso de benefício em favor de região específica {modelos (2) e (6), da Tabela 6}. Em caso de benefício à classe, categoria ou coletividade específica, a relevância estatística está apenas na probabilidade de transformação em lei {modelos (2) e (6), da Tabela 6}. Isto sugere que o Legislativo pode ter agenda própria quando se trata de beneficiar reduto eleitoral por meio de benefício à classe, categoria ou coletividade específica.

Esses resultados, considerando-se genericamente reduto eleitoral, estão em linha com as conclusões de Abrucio (1998) de que o Governador aproveita a dependência financeira dos redutos eleitorais dos deputados estaduais, seja por meio de cooptá-los, repartindo verbas aos redutos em harmonia com o parlamentar e com a intermediação de parte dele (que, ademais, ficaria fazendo parte integrante da coalizão de governo), seja por meio de atingir diretamente a base local. Em relação a atingir a base local, o Governador busca aliados nos municípios diretamente, para “desbancar os deputados renitentes em seus próprios distritos eleitorais, fazendo obras e projetos sem a intermediação do parlamentar” (CINTRA, 2007, p. 75).

Além disso, os dados comparativos entre o acervo da PGE/SC e a amostra construída para o teste de robustez revelam que boa parte dos autógrafos de iniciativa parlamentar para benefício do reduto eleitoral do deputado não passaram pela PGE/SC e, se tivessem passado, havia probabilidade de receberem recomendação de veto.

Inferese, assim, a presença de barganha política (ALSTON; MUELLER, 2005), inclusive em caso de políticas públicas distributivas (SHEPSLE; WEINGAST, 1981). Com efeito, ou Governador atende ao parlamentar beneficiando o seu reduto, ou o Governador vai direto ao reduto do parlamentar, sem a intermediação dele, diminuindo a força política do deputado e a importância do respectivo partido político, ou, pelo menos, diminuindo a percepção dos integrantes do reduto acerca da força política do deputado e da importância do respectivo partido político.

A propósito, para pontuar esses conteúdos que identificam o reduto do parlamentar e bem ilustrar a confirmação da hipótese, na amostra de iniciativa parlamentar, temos alguns exemplos pitorescos, desde a declaração de utilidade pública da Creche Tia Bira, no Município de Lages/SC, ou da APAE do Município de Penha/SC ou, ainda, da Associação

dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do Município de Jaraguá do Sul/SC, até, de iniciativa do Executivo, a aquisição de imóveis, por doação, para construção da Delegacia da Polícia Civil no Município de Irati/SC ou para a implantação de creche municipal no Município de Xaxim. No acervo da PGE/SC, esses autógrafos de declaração de utilidade pública praticamente não aparecem, ao contrário, por exemplo, dos muitos casos de iniciativa parlamentar de estadualização de rodovia ou de trechos de rodovia municipal.

No tocante à abrangência da legislação, a confirmação de H_1 é de ser verificada pelo fato de que, ao privilegiar o reduto eleitoral, o parlamentar produz leis de baixo impacto estadual. Amorim Neto e Santos (2003), Ricci (2003) e Limongi e Figueiredo (2001) destacam que a maior parte da produção legislativa tem abrangência estadual, especialmente quando a iniciativa é do Executivo. No entanto, quando a iniciativa é parlamentar, o impacto estadual é baixo, pois o objetivo dos parlamentares é o benefício à sua região de origem.

Considerando-se que foram utilizadas variáveis dicotômicas, os dados foram tratados no sentido de verificar se o autógrafo continha efeitos benéficos para uma região específica. Nesse sentido, o acervo da PGE/SC mostra percentuais baixos: 7,5% de todos os casos de iniciativa parlamentar e 6,2% de todos os casos de iniciativa do Executivo (Tabela 2). Logo, os casos que não beneficiam uma região específica são a maioria e pode se generalizar no sentido de que quando não se trata de benefício a uma região específica, trata-se de legislação de benefício estadual ou, no mínimo, de impacto estadual. Desta maneira, portanto, pelo acervo da PGE/SC, a sugestão é de confirmação de H_1 .

Mas pela amostra para o teste de robustez não se pode confirmar tal hipótese dessa forma, pois os percentuais são mais elevados. Com a pesquisa, pode-se atribuir essa diferença de percentuais em relação aos dados a partir do acervo da PGE/SC aos casos de declaração de utilidade pública, em harmonia com os achados de Montenegro (2006) sobre esse tipo de conteúdo da legislação catarinense.

É que foram muito recorrentes os casos de declaração de utilidade pública na amostra, como, por exemplo, a declaração de utilidade pública do Movimento Negro de Chapecó (Município de Chapecó/SC), da Associação Cultural e Recreativa Valpasa (Município de Tangará/SC), da Sociedade Musical Lira Tubaronense (Município de Tubarão/SC), da Associação Mar Esporte Clube (Município de Florianópolis/SC) e da Associação Joinville de Portadores de Parkinson (Município de Joinville/SC). Esses casos recorrentes foram

classificados ou como benefício¹⁸ a uma região apenas, o lugar da entidade (como os exemplos das associações Valpasa, Lira Tubaronense e Mar Esporte Clube), ou como benefício a uma região e, ao mesmo tempo, a uma classe, categoria ou coletividade específica (como os exemplos do Movimento Negro de Chapecó e dos Portadores de Parkinson). Reforça essa compreensão a constatação de Montenegro (2006) de que a característica de boa parte da produção legislativa da ALESC de 1990 a 2000 é, justamente, a declaração de utilidade pública.

Assim, percebe-se que H_1 encontra-se suportada, uma vez que tanto os dados do acervo da PGE/SC, como os dados da amostra para o teste de robustez confirmaram que o conteúdo dos autógrafos de iniciativa parlamentar sancionados pelo Governador beneficia o reduto eleitoral do deputado proponente.

A hipótese seguinte diz respeito à carreira política do parlamentar. Em repetição:

H₂ Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo Governador.

Os dados provenientes do acervo da PGE/SC e os dados da amostra do teste de robustez revelaram que, quando a iniciativa foi parlamentar, os deputados proponentes tinham médias de 1,85 (PGE/SC) e 1,9 (amostra) mandatos na apresentação do PL ou PLC, bem como que detinham, em esmagadora maioria (94,8% - PGE/SC; 96,4% - amostra), poder político na data do final do processo. Isto quer dizer que os parlamentares proponentes não eram novatos, tinham experiência e carreira política no Estado. Esse fato não se mostrou relevante na probabilidade de recomendação de veto ou sanção de parte da PGE/SC (Tabela 5). Na amostra para o teste de robustez, porém, aparece com clareza a probabilidade positiva de o Governador sancionar um autógrafo em razão do número de mandatos do proponente {modelo (6), da Tabela 6}, como, aliás, consideram Amorim Neto e Santos (2002 e 2003), Gomes, Carvalho e Reis (2009), Gomes (2011) e Ricci (2003).

Isto sugere que, quando a PGE/SC não é chamada a opinar, o Governador do Estado considera a carreira ou a força política do deputado proponente, na decisão de sancionar o autógrafo. Tal consideração indica que, nesses casos, a barganha política de que tratam Alston e Mueller (2005) e Shepsle e Weingast (1981) estaria presente, pois o Governador, ao tender a aprovar legislação com políticas do tipo distributivas independentemente da opinião da PGE/SC, teria espaço para a troca ou barganha com política.

¹⁸ A declaração de utilidade pública por lei estadual enseja à entidade a obtenção de verbas, isenções e outros benefícios de parte do poder público do Estado de Santa Catarina.

Assim, os resultados na amostra para o teste de robustez parecem suportar H_2 , uma vez que revelaram que o número de mandatos dos deputados era maior do que um, isto é, pelo menos dois mandatos.

Seguindo com as características do parlamentar, de acordo com Ricci (2003 e 2008), Amorim Neto e Santos (2003), Palermo (2000), Gomes (2011), Santos e Almeida (2011) e Santos (2011), Tomio e Ricci (2012) e Carreirão e Perondi (2009), integrar a coalizão de governo significaria, para o parlamentar, ter os seus projetos de lei aprovados. Eis a hipótese:

H₃ Quando a iniciativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo Governador.

De acordo com a Tabela 5 {modelos (4)[†] e (6)[†]}, a integração à coalizão de governo em nada interfere na probabilidade de recomendação de sanção, pela PGE/SC, mas é indicativo de probabilidade de o Governador efetivamente sancionar, bem como de que o autógrafo seja transformado em lei {modelos (5)[†] e (7)[†], da Tabela 5}. No teste de robustez, porém, a amostra revelou que o fato de pertencer à coalizão de governo não tem relevância nas mesmas probabilidades {modelos (4) e (6), da Tabela 6}.

De qualquer forma, a amostra para o teste de robustez revelou, com significância, que a probabilidade de o Governador sancionar um autógrafo de iniciativa parlamentar e que a probabilidade de autógrafo de iniciativa parlamentar ser transformado em lei são baixas, independentemente de o parlamentar pertencer ou não à coalizão de governo {modelo (5), da Tabela 6}. Essa tendência negativa aparece, com relevância estatística, no acervo da PGE para a recomendação da Procuradoria {modelo (5)[†], da Tabela 5} e para a tendência à transformação em lei {modelo (6)^{††}, da Tabela 5}, não para o ato do Governador.

Portanto, conclui-se que, quando o autógrafo passa pela PGE/SC, a integração à coalizão de governo parece passar a ter relevância na probabilidade positiva tanto de sanção como de transformação em lei, independentemente da tendência mais geral, quando se observa apenas a iniciativa legislativa parlamentar.

Com efeito, a confirmar o papel da coalizão de governo, Ricci (2003), na parte do levantamento de dados do Congresso Nacional referente à produção legislativa de 1991 a 2002, capturou, com a variável apoio (na qual reuniu os partidos de apoio ao governo), o dado segundo o qual, dentre os autógrafos sancionados, prevalecem os projetos de iniciativa do

Executivo¹⁹. O achado de Ricci (2003) está em harmonia com a conclusão do presente trabalho, com a particularidade de que, aqui foram analisados apenas os autógrafos (isto é, os PL que foram aprovados no parlamento), para apurar os dados na etapa de veto ou sanção a autógrafo.

Passando para a iniciativa legislativa de parte do Executivo, a hipótese óbvia é a de que, nesse caso, a tendência do Governador é de sancionar o autógrafo:

H₄ Quando a iniciativa é de sua autoria, o Governador tende a sancionar o respectivo autógrafo.

A *H₄* é suportada no acervo da PGE/SC {modelo (6)^{††}, da Tabela 5}, mas não fica confirmada na amostra para o teste de robustez. São exemplos a lei de autorização ao Poder Executivo a instituir a Companhia de Desenvolvimento do Extremo Sul, sob a forma de sociedade anônima fechada, e a lei de autorização ao Executivo a vender participação minoritária na Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN). Em ambos os casos, a iniciativa foi de parte do Executivo e houve sanção pelo Governador, com a consequente transformação em lei.

Em casos como esses, o legislativo teria papel de mero homologador, aprovando tudo que o Executivo propõe (ABRUCIO, 1998), não porque o legislativo seria fraco, mas por causa da conformação institucional e a dinâmica partidária que decorrem da Constituição e da legislação eleitoral, que ensejam o monopólio da agenda legislativa pelo Executivo (TOMIO; RICCI, 2012).

Com efeito, o fato de o Governador tender a sancionar autógrafo de sua iniciativa confirma um dos instrumentos de domínio da agenda legislativa pelo Chefe do Poder Executivo (ABRUCIO, 1998; CINTRA; LACOMBE, 2007; AMORIM NETO, 2007; TOMIO; RICCI, 2002; PEREIRA; MUELLER, 2002; PALERMO, 2000; LIMONGI, 2006; MELO; WERNECK, 2010), que é a sanção ou o veto a autógrafo.

Respeitante às variáveis concessão de direitos sociais, concessão de direitos de propriedade, implicação em despesa adicional e em redução de arrecadação, verifica-se, no acervo da PGE/SC (Tabela 5), que os conteúdos que interferem significativamente na probabilidade de a PGE/SC recomendar o veto, o Governador vetar e o autógrafo não ser

¹⁹ Com a mesma variável apoio Ricci (2003) demonstrou, porém, que existiu, no período pesquisado por esse autor, significativo número de projetos rejeitados em plenário (isto é, nem se converteram em autógrafos). Seria o controle dos poderes, ou a disputa de poderes, vislumbrada por North e Weingast (1989).

transformado em lei são os casos de despesa adicional e de redução de arrecadação. Na amostra para o teste de robustez (Tabela 6), isto se confirma.

A esta altura, cabe registrar que, no acervo da PGE/SC (Tabela 5), a relevância na probabilidade de o autógrafo ser transformado em lei aparece, apenas, quando o conteúdo é concessão de direitos sociais. Curioso notar que tal relevância não aparece na tendência à sanção. Isto sugere que, em caso de concessão de direitos sociais, mesmo quando o Governador não sanciona o autógrafo, que significa vetar, a Assembleia o transforma em lei, o que quer dizer derrubar o veto. Ilustram-se com os casos da lei de inclusão do suco de uva produzido em Santa Catarina na merenda escolar, servida aos alunos da rede estadual de ensino, e da lei de instituição da Política de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer Bucal no Estado de Santa Catarina. Ambas as leis são oriundas de PL de iniciativa parlamentar e denominadas leis promulgadas, uma vez que foram promulgadas pelo Presidente da Assembleia Legislativa após derrubada de veto total de parte do Governador do Estado.

No que diz respeito ao alinhamento entre o Governador do Estado e a PGE/SC, a Tabela 5 mostra, nos modelos (2)^{††}, (6)^{††} e (7)^{††}, com alto grau de confiabilidade, que a probabilidade de o Governador sancionar um autógrafo é alta quando a PGE/SC recomenda sanção, tanto quando são considerados todos os autógrafos integrantes do acervo de dados da PGE/SC, como quando se observa separadamente aqueles de iniciativa parlamentar e os de iniciativa do Executivo. Interessante notar que, quando o autógrafo é de iniciativa parlamentar, a probabilidade de a PGE recomendar sanção é baixa e o Governador segue tal recomendação. Ainda que aparentemente conflitantes, esses resultados dizem que o Governador costuma seguir a recomendação da PGE/SC, com probabilidade maior para recomendação de sanção do que para recomendação de veto, quando se toma em conjunto tanto os autógrafos de iniciativa parlamentar como aqueles de iniciativa do Executivo.

No desdobramento de conteúdo, porém, a Tabela 5 revela significância nas recomendações de veto pela PGE/SC quando se tratar de benefício à classe, categoria ou coletividade específica, assim como quando se tratar de redução de arrecadação, tanto nos casos de iniciativa parlamentar como nos casos de iniciativa do Executivo e em ambos os casos em conjunto. A recomendação de veto de parte da PGE/SC aparece, também, como relevante quando se tratar de criação de despesa adicional, no caso de iniciativa parlamentar, e quanto se toma as iniciativas parlamentar e do Executivo em conjunto. Essas significâncias quanto a esses conteúdos não aparecem para a probabilidade de o Governador sancionar um

autógrafo. Além disso, aparece um único indicador de desalinhamento: quando a iniciativa é do Executivo e o conteúdo é o benefício à classe, categoria ou coletividade específica, ainda que a recomendação da PGE/SC tenda a ser de veto, a tendência do Governador é de sancionar o autógrafo. Apontam-se, como exemplos, a lei complementar que introduziu modificação na Lei da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, para beneficiar os funcionários públicos estaduais ao atribuir aos Defensores Públicos a tarefa de defendê-los em juízo, e a lei complementar que dispôs sobre a carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual, cristalizando benefícios à respectiva categoria funcional.

A Tabela 6, com as probabilidades relativas à amostra de autógrafos que não passaram pela PGE/SC, mostra a tendência de sanção quando se tratar de concessão de direitos de propriedade, de benefício à região específica, de benefício à classe, categoria ou coletividade específica, tanto em casos de iniciativa parlamentar, como em casos de iniciativa do Executivo. Essa tendência se repete, obviamente, na probabilidade de um autógrafo ser transformado em lei. Já a Tabela 5, com as probabilidades relativas aos autógrafos que passaram pela PGE/SC, mostra que para esses conteúdos, em ambas as iniciativas, a tendência é de recomendação de veto, não havendo, na Tabela 5, significância para a tendência do Governador de seguir ou de não seguir a recomendação da PGE/SC.

A comparação desses dados destacados das Tabelas 5 e 6 sugere que, quando os autógrafos concedem direitos de propriedade, beneficiam região específica ou classe, categoria ou coletividade específica, o Governador tem espaço para a barganha política, envolvendo a PGE/SC quando deseja obter uma recomendação de veto. Do contrário, o autógrafo não passa pela PGE/SC e o Governador o sanciona. Não que não o sancione quando passa pela PGE/SC, mas que, neste caso, diante de um parecer contrário à sanção de parte da PGE/SC, o Governador obtém um interessante instrumento técnico (o parecer) para uso na barganha com o parlamento.

Verifica-se a política pública de benefício concentrado (por causa do conteúdo em questão), do tipo distributiva ou redistributiva (LOWI, 1964, 1972) ou clientelista ou de grupos de interesse (WILSON, 1986), guiando o comportamento político dos atores políticos, como destacou Secchi (2013).

Uma outra perspectiva da barganha, dada a insignificância da probabilidade de sanção quando o autógrafo passa pela PGE/SC (Tabela 5), é que o ato do Governador é, no mínimo, ambíguo, pois não acompanha a tendência da recomendação da PGE/SC ao veto.

Além disso, a expor mais uma possibilidade de barganha política, no caso de autógrafos que não passam pela PGE/SC, o Governador dispensa a opinião técnica da PGE/SC para usar tranquilamente a moeda de troca “sanção”, podendo-se dizer que, como a tendência é de sanção, o Governador obteve sucesso na negociação com os parlamentares proponentes. Seria o caso da generalização proposta por Shepsle e Weingast (1981) e relatada por Cintra (2007), no sentido de que as negociações seriam diretas, independentemente de partidos, no cenário de amplas coalizões de governo.

É exemplo de caso que beneficia classe, categoria ou coletividade específica que recebeu recomendação de veto pela PGE/SC, mas, mesmo assim, foi sancionado pelo Governador, a Lei Complementar nº 486/2010, de interesse dos integrantes do quadro de pessoal do Magistério Público Estadual, lotados nas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e no órgão central da Secretaria de Estado da Educação, dispendo sobre enquadramento, anulação de enquadramento e benefícios salariais.

Da mesma forma, como exemplos de benefício à classe, categoria ou coletividade específica em que houve opinião de veto pela PGE/SC, mas o Governador, mesmo assim, sancionou, são uma lei a favor dos escoteiros (que autorizou o Poder Executivo do Estado a celebrar convênios com a União de Escoteiros do Brasil) e outra lei criando vantagem em favor de igrejas, pela inclusão delas como beneficiárias da proibição de cobrança de ICMS nas contas de serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de água, luz, telefone e gás, bem como de igreja e templos de qualquer crença, relativos a imóvel de posse ou propriedade das igrejas e templos usados para a prática religiosa.

Assim, a hipótese (H_5) fica confirmada pela análise comparativa dos resultados constantes da Tabela 5 (com o acervo da PGE/SC contendo a recomendação dos pareceres sobre autógrafos), com os resultados constantes da Tabela 6 (com a amostra com os casos que não passaram pela PGE/SC).

Eis o sumário dos resultados dos testes das hipóteses:

Quadro 3 – Sumário dos resultados dos testes das hipóteses

Hipótese	Sanção		Resultado
	sim	não	
<i>H₁ O conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Governador, beneficia o reduto eleitoral do parlamentar.</i>	X		Suportada pelos dados do acervo da PGE/SC e também pelos dados da amostra para o teste de robustez
<i>H₂ Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo Governador.</i>	X		Não suportada pelo acervo da PGE/SC Suportada pela amostra para o teste de robustez, quando a iniciativa é parlamentar.
<i>H₃ Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo Governador.</i>	X		Suportada pelos dados do acervo da PGE/SC Não suportada pela amostra do teste de robustez.
<i>H₄ Quando a iniciativa é de sua autoria, o Governador tende a sancionar o respectivo autógrafo.</i>	X		Suportada pelos dados do acervo da PGE/SC Não suportada pela amostra do teste de robustez
<i>H₅ O Governador tende a remeter o autógrafo à PGE/SC para parecer acerca da sanção ou veto, independentemente de a iniciativa ser parlamentar ou do Executivo, quando se trata de matéria que enseja processos de barganha política entre os Poderes Executivo e Legislativo.</i>	N/A	N/A	Suportada pelos dados do acervo da PGE/SC e também pelos dados da amostra para o teste de robustez

Fonte: resultados da pesquisa.

Registra-se que as regressões revelaram interessante dado relativamente à tendência do Governador de seguir a recomendação da PGE/SC por ano. No acervo da PGE/SC, os anos em que o Governador mais se valeu da recomendação da Procuradoria, no sentido de não sancionar o autógrafo, isto é, no sentido de admitir a recomendação de veto, foram os anos de

1998, 1999, 2000, 2001 e 2002. E, na amostra, a tendência de vetar o que não passou pela PGE/SC foi mais recorrente nos anos de 1996, 2000, 2001, 2006 e 2010.

Esses achados, especificamente em relação aos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, coincidem com o último ano de governo do ex-Governador Paulo Afonso Vieira (1998) e com os quatro anos do segundo governo do ex-Governador Esperidião Amin. São anos em que a política catarinense foi dominada pelo chamado “Escândalo das Letras”²⁰, que deflagrou inclusive processo de *impeachment* contra o ex-Governador Paulo Afonso Vieira na segunda metade de seu governo, tendo sido motivo da campanha a favor da legalidade por parte do ex-Governador Esperidião Amin, nas eleições de 1998 ao Governo do Estado, vencidas por ele. Os dados demonstram que o ex-Governador Paulo Afonso Vieira preocupou-se mais em seguir a PGE/SC no último ano de seu mandato, em reação aos processos judiciais do tal “Escândalo”, e que o seu sucessor, efetivamente, privilegiou a opinião da PGE/SC em relação à recomendação quanto aos autógrafos, em expressão de seguimento da legalidade preconizada nas eleições vencidas por ele.

Na mesma linha de raciocínio de reação a processo judicial escandaloso, verifica-se a importância dada à PGE/SC pelo Governador no ano de 2010. Com efeito, a partir do início desse ano, o governo do Estado passou a ser exercido pelo Vice-Governador Leonel Pavan,

²⁰ Notícia sobre o “Escândalo das letras” na página da PGE/SC na internet para 14 e 15.10.2011 (acesso em 28.5.2013: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1087): “Em 1996, o então governador Paulo Afonso Vieira (PMDB) obteve documento do TJSC atestando que o governo devia R\$ 650 milhões em precatórios. O objetivo era capitalizar no mercado financeiro, por meio da venda de Letras Financeiras do Tesouro (títulos), os valores necessários para o pagamento dos precatórios, além de fazer investimentos. Em julho de 1996, foi publicada a lei 10.168, que autorizava o governo a emitir R\$ 585 milhões em Letras Financeiras do Tesouro. Foram captados cerca de R\$ 300 milhões. No entanto, descobriu-se mais tarde que o documento do TJSC havia sido fraudado. Em 1997, o Tribunal de Justiça anulou a sessão que aprovou a emissão das Letras. Quem havia comprado os títulos ficou com os chamados “papéis podres”, sem valor. O governador Paulo Afonso quase sofreu *impeachment* devido a esse episódio. O presidente do TJSC na época, Napoleão Amarante, chegou a responder processo penal, mas o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em Porto Alegre, suspendeu a ação em 2000. No mesmo ano, a União autorizou os Estados a refinanciarem as Letras. Além de Santa Catarina, emitiram títulos São Paulo e Pernambuco, por exemplo. O governo catarinense não se manifestou no prazo de 260 dias concedido pelo governo federal. Na época, o governador Esperidião Amin (PP), hoje deputado federal, queimou 50% dos papéis emitidos em 1996 em ato simbólico na Praça Tancredo Neves, em frente à ALESC e ao TJSC. (...). Em 2010, Paulo Afonso foi inocentado pelo Tribunal de Justiça da denúncia de falsidade ideológica feita pelo Ministério Público. Para o Estado, o processo resultante do Escândalo das Letras ainda não encerrou. Os investidores que compraram as Letras fraudadas querem o ressarcimento na Justiça. Em 2001, 11 credores entraram com ações que atualmente estão em fase final de execução. De acordo com a procuradora do Estado, Bárbara Lebarbenchon Tomazzeli, os valores mais altos são do Bradesco Vida e Previdência (cerca de R\$ 276 milhões) e o banco britânico Lloyds Bank TSB (aproximadamente R\$ 237 milhões). A ação da Elos (Fundação Eletrosul de Previdência e Assistência Social) já foi julgada e entrou em precatório em 2010. A dívida somada, atualizada em novembro de 2010, é de aproximadamente R\$ 1,177 bilhão, segundo a procuradora. Os demais oito credores são, na maioria, fundos de previdência privada. A melhor alternativa para os investidores que ainda não tiveram decisão judicial seria a federalização do débito, o que foi pedido pelo ex-governador Leonel Pavan em 2010, mas negado pelo Senado. Quando assumiu o governo em janeiro de 2011, Raimundo Colombo também foi contra. Com a federalização, a União paga os credores e o Estado assume a dívida com o governo federal”.

por renúncia do titular. Leonel Pavan assumiu o Governo em meio a denúncias de corrupção contra ele, com deflagração de processos judiciais de apuração de crime envolvendo favorecimento de particulares em negócios de transporte de combustível e postos de gasolina²¹. Logo, a legalidade em 2010 coincide com o processamento do Governador, o que sugere o seguimento das recomendações da PGE/SC como reação aos acontecimentos.

²¹ Notícia sobre o caso na página da PGE/SC na internet, para 15.01.2013 (acesso em 28.5.2013: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1419&Itemid=184): “Caso Pavan volta ao STJ. Uma nova reviravolta na polêmica denúncia envolvendo o ex-governador Leonel Pavan, presidente estadual do PSDB, dois empresários e quatro servidores públicos estaduais. Na condição de vice-governador, Pavan foi denunciado pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) por formação de quadrilha e corrupção ativa, acusado de favorecimento no esquema da Arrows Petróleo do Brasil, que pretendia registro fiscal para operar no Estado. A denúncia tramitou no Tribunal de Justiça (TJSC) em 2010, subiu depois ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), pois Pavan assumiu o cargo de governador com a renúncia de Luiz Henrique da Silveira (PMDB), e passou a desfrutar de foro privilegiado. Desceu para a primeira instância quando o tucano deixou o Executivo. O juiz Alexandre Moraes da Rosa rejeitou a denúncia alegando que as provas eram ‘inservíveis’. O Ministério Público recorreu ao TJSC, cuja 2ª Câmara Criminal decidiu pelo recebimento da denúncia, determinando a instauração da ação criminal. O advogado Cláudio Gastão da Rosa Filho, que faz a defesa de Leonel Pavan desde o indiciamento pela Polícia Federal, em dezembro de 2009, entrou com recurso especial contra o acórdão da 2ª Câmara Criminal do TJSC, alegando falta de segurança jurídica. O 2º vice-presidente, desembargador Sérgio Baasch Luz, acolheu agora o recurso e encaminhou a matéria para decisão do STJ. O principal argumento lançado no despacho trata justamente da ‘segurança jurídica’ da polêmica matéria. A Operação Transparência entrou para a história como a investigação policial de maior repercussão política do Estado. Inviabilizou a candidatura a governador de Leonel Pavan e colocou o comando tucano nas páginas policiais durante meses. A reviravolta dá novo fôlego ao presidente estadual do PSDB”.

6 CONCLUSÕES

Neste capítulo, são apresentados os principais resultados da pesquisa, assim como são apontadas limitações do trabalho e recomendações para futuros estudos.

A partir da literatura sobre processo legislativo, tanto no âmbito federal como no âmbito estadual, ainda que neste caso menos extensa, esta pesquisa tratou do processo legislativo estadual, com a peculiaridade de que foi desenvolvida a partir do acervo dos pareceres sobre autógrafos expedidos pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC), de 1995 a 2012. A pesquisa contou, ainda, com uma amostra dos casos que não receberam parecer da PGE/SC, no período, para conferir robustez aos resultados.

A motivação para tal pesquisa foi conhecer os fatores que levaram o Governador a sancionar ou a vetar um autógrafo, assim como descobrir o que leva o Governador a remeter uns autógrafos à PGE/SC para parecer e outros não.

Os resultados mais significativos da pesquisa mostram que, em caso de iniciativa parlamentar, o reduto eleitoral do parlamentar importa na decisão de sanção ou de veto pelo Governador. Por reduto eleitoral, entende-se tanto região geográfica como classe, categoria ou coletividade específica, que foram as duas variáveis independentes utilizadas para capturar esse dado. A tendência, neste caso, é de sanção e apareceu claramente no acervo da PGE/SC e, também, na amostra para o teste de robustez. Observa-se que tal tendência, pela variável benefício à classe, categoria ou coletividade específica, no acervo da PGE/SC, teve significância para os casos de iniciativa do Executivo, e, na amostra para o teste de robustez, referida tendência apareceu para os autógrafos de iniciativa parlamentar. Quanto à tendência à sanção para reduto eleitoral observado pelo benefício à região específica, apareceu com significância apenas na amostra para o teste de robustez, para todos os autógrafos em conjunto e para aqueles de iniciativa parlamentar. Este resultado revela que, em relação ao benefício ao reduto eleitoral do parlamentar, o processo legislativo estadual de Santa Catarina coincide com as conclusões de Santos (2001), no sentido de que o legislativo teria agenda própria.

Em relação às políticas públicas contidas nessa legislação, o benefício a reduto eleitoral do deputado conduz às tipologias de Lowi (1964, 1972) e Wilson (1986) as quais identificam a concessão de benefícios concentrados como elemento de políticas distributivas

ou redistributivas e clientelistas ou de grupos de pressão. Em qualquer caso, o custeio dessas políticas fica distribuído indistintamente na sociedade, de modo que essa agenda própria do legislativo (SANTOS, 2001) implicaria custos para a sociedade como um todo, mas seria mais para atender a interesses particulares do que para atender a interesses da coletividade como um todo

Esses resultados sobre o reduto eleitoral contrastam com a não significância da região de origem do parlamentar. Se, por um lado, se pode concluir pela ausência de atitudes paroquialistas por parte dos deputados em relação aos seus lugares de origem (LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2002, RICCI; LEMOS, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LEMOS, 2001), o mesmo não se pode afirmar quanto ao Governador que, ao tender a sancionar autógrafos em caso de benefício à região específica e de benefício a classe, categoria ou coletividade específica, mostra disposição para atingir diretamente a base eleitoral, com ou sem intermediação do parlamentar (CINTRA, 2007). Acrescente-se que, neste ponto, não se contou com a recomendação da Advocacia Pública para sanção que, no caso, apresentou, inclusive, em sentido contrário. Essa análise do benefício a reduto eleitoral comparativamente com a região de origem do parlamentar, porém, pode indicar que o processo legislativo estadual de Santa Catarina coincidiria com as conclusões de Abrucio (1998) sobre o “ultrapresidencialismo” dos governadores. Em termos de políticas públicas, porém, a conclusão é a mesma anteriormente exposta, com o detalhe de que se trata de iniciativa legislativa do Executivo.

Com efeito, é curioso observar que esses resultados positivos para probabilidade de sanção, em caso de benefício a reduto eleitoral pelo benefício à classe, categoria ou coletividade específica, são contraditórios com a tendência de recomendação do parecer da PGE/SC, que é negativa em relação à sanção, isto é, que recomenda veto, tanto nos casos de iniciativa parlamentar como nos casos de iniciativa do Executivo, quando o conteúdo é benefício à classe, categoria ou coletividade específica. Isto parece indicar que a Advocacia Pública estaria cumprindo o seu papel institucional nos pareceres sobre autógrafos, sem qualquer preocupação com atitudes paroquialistas, bem como que o Governador, tal qual preconizado por Abrucio (1998), exerceria domínio sobre a agenda legislativa.

Quanto à carreira política do deputado estadual, as variáveis observadas foram a quantidade de mandatos maior do que um e o exercício de poder político na data do evento sanção ou veto (o parlamentar continua deputado estadual ou é deputado federal, prefeito, secretário de Estado ou ocupa outro cargo importante na administração estadual ou federal). A

tendência à sanção apareceu, apenas, na amostra para o teste de robustez, considerando-se tão somente a quantidade de mandatos.

Além disso, a pesquisa mostrou que quando a iniciativa parlamentar é por deputados integrantes da coalizão de governo, e quando a iniciativa é do Executivo, a tendência à sanção aparece no acervo da PGE/SC, mas não se confirma na amostra para o teste de robustez.

Sobre o alinhamento entre PGE/SC e o Governador, a análise mostrou tendência para tanto, mas revelou que não se trata de alinhamento total, pois também houve casos em que o Governador sancionou quando a PGE/SC recomendou veto (especialmente nos casos de benefício a reduto eleitoral) e vice-versa.

De um modo geral, no entanto, os resultados da pesquisa corroboram as pesquisas existentes, segundo as quais o Governador tem domínio sobre as assembleias legislativas (ABRUCIO, 1998), mas é domínio não absoluto porque há derrubada de vetos, podendo-se aventar a existência de agenda própria do legislativo (SANTOS, 2001).

No tocante aos estudos destacados acerca do processo legislativo catarinense, os resultados da pesquisa, de modo geral, também coincidem com as conclusões de Tomio e Ricci (2012), de que a iniciativa legislativa do Executivo catarinense é relativamente baixa em relação à iniciativa parlamentar, com taxa de sucesso do Executivo estável em patamar elevado, mas com vetos derrubados em cerca de um terço dos vetos totais, não havendo predominância de casos de caráter estadual ou que tenham favorecido grupos dispersos pelo território do Estado.

Tais resultados, porém, não coincidem exatamente com Carreirão e Perondi (2009), uma vez que a disciplina partidária do legislativo catarinense em relação à coalizão de governo, confirmada por esses autores, não foi objeto do presente trabalho. Mesmo assim, sobre o desempenho dos parlamentares integrantes da coalizão de governo, os dados da pesquisa mostraram que é fato relevante positivamente para a sanção, apenas, quando o autógrafo passa pela PGE/SC, para parecer.

Quanto ao terceiro estudo encontrado sobre a produção legislativa catarinense (MONTENEGRO, 2006), que apontou mudança no comportamento do deputado estadual a partir da primeira legislatura, conforme ambição de carreira, bem como pontuou a preponderância de leis de “declaração de utilidade pública”, a presente pesquisa confirmou a recorrência desse tipo de legislação nos casos que não passaram pela PGE/SC.

Sobre a detecção feita por Tomio (2006) de que existem processos legislativos distintos no parlamento catarinense, conforme o objetivo da legislação (regulamentação da administração pública, políticas públicas estaduais, leis honoríficas e de baixo efeito distributivo, e plebiscitos para a criação de municípios), fica também corroborada pelos resultados da pesquisa. Com efeito, a pesquisa revelou uma forte tendência à sanção em casos de benefício à classe, categoria ou coletividade específica e em casos de benefício à região (que se identificam o processo legislativo de leis honoríficas e de baixo efeito distributivo), quando o autógrafo não passa pela PGE/SC, sendo que, quando passa, a tendência da Advocacia Pública é para a recomendação de veto, pelo menos em caso de benefício à classe, categoria ou coletividade específica.

Por fim, como inovação para o campo, com este trabalho, aponta-se para o papel da Advocacia Pública na produção legislativa, bem como mudanças de comportamento na sanção ou veto, conforme o autógrafo tenha passado ou não pela PGE/SC, para parecer. É o caso específico dos autógrafos cujo conteúdo beneficia classe, categoria ou coletividade específica, cuja tendência é receber da PGE/SC recomendação de veto, mas receber sanção em caso de iniciativa do Executivo e, quando não passa pela PGE/SC, a tendência é de sanção, na iniciativa parlamentar.

Muito embora seja órgão integrante do Poder Executivo, não se pode dizer que houve alinhamento total entre a recomendação da PGE/C e o ato do Governador. Porém, este mais seguiu a recomendação do parecer da PGE/SC do que não seguiu. Esse alinhamento, ainda que não total, mostra que a produção legislativa, no ponto específico de controle do legislativo por parte do Executivo pela sanção ou veto a autógrafo, recebeu opinião técnica, o que parece conduzir para uma melhor qualidade jurídica do ato do Governador e, por extensão, da legislação produzida, quando o autógrafo passa pela PGE/SC.

Mesmo assim, os resultados também apontam que os pareceres sobre autógrafos provenientes de organismos como a Advocacia Pública podem ser ignorados pelo Chefe do Poder Executivo em algumas situações específicas, como visto, projetos oriundos de membros do legislativo pertencentes à coalizão de suporte do Governador ou iniciativas que beneficiam regiões geográficas importantes no Estado sob o ponto de vista político-eleitoral. As análises demonstram que o Governador pode ter uma relação ambígua com as Procuradorias de acordo com uma agenda política e administrativa, ora dispensando seu papel consultivo, ao simplesmente não enviar autógrafos para análise, ora submetendo os processos

para exame da Advocacia Pública, esquivando-se, assim, de desgastes políticos junto a parlamentar da base de apoio.

Limitações da pesquisa e sugestões para futuros trabalhos

Trabalhar com uma população, consistente no acervo disponível de pareceres da PGE/SC sobre autógrafos e respectivos autógrafos, ao mesmo tempo que oferece a virtude de obter o retrato da realidade em relação à Advocacia Pública e as recomendações de veto ou sanção a autógrafo, traz o inconveniente de, na perspectiva do processo legislativo como um todo, não visualizar a realidade que ressalta dos casos que não passaram pela PGE/SC. A construção da amostra desses casos, para realização de testes de robustez, pretendeu superar tal limitação, conservando a virtude mencionada.

Como limitação da pesquisa, no âmbito do processo legislativo estadual, é de se apontar para a escassez de estudos sobre o assunto (TOMIO; RICCI, 2012; CARREIRÃO; PERONDI, 2009; CINTRA, 2007), ensejando comparação limitada dos resultados obtidos com outras referências.

Mesmo assim, os poucos estudos existentes revelam comportamentos diferentes conforme o Estado, ao longo do tempo (TOMIO; RICCI, 2012; CARREIRÃO; PERONDI, 2009; SANTOS, 2001), o que também indica a limitação quanto à generalização dos resultados para o processo legislativo de outros Estados.

Como o processo legislativo é dinâmico e o comportamento dos parlamentares está estreitamente vinculado ao modo como são eleitos, assim como às suas expectativas pessoais de carreira político-eleitoral, havendo eleições a cada dois anos (gerais, intercaladas com municipais), admite-se que o comportamento dos políticos nas casas legislativas pode ser diferente na medida em que se sucedem eleições. Isto, obviamente, limita a pesquisa para o período coberto pelas observações, que foi de 1995 a 2012.

Além disso, a variável de conteúdo “outros assuntos” representa certa limitação à pesquisa. É que a pretensão foi conhecer os fatores que levam o Governador a sancionar ou vetar um autógrafo, bem como conhecer o alinhamento ou desalinhamento entre a recomendação da PGE/SC e ato do Governador. Nesse sentido, foram construídas as variáveis de conteúdo, agrupando-os da forma como feito. Mas houve conteúdos cuja classificação em “outros assuntos” foi a única saída, diante dessa pretensão. Com efeito, não havia como classificar, para tal pretensão, a título de ilustração, um autógrafo que institui a obrigatoriedade de execução cantada do Hino Nacional em atividades escolares do ensino

médio e fundamental, ou que institui a Semana de Defesa e Valorização da Língua Portuguesa no Estado de Santa Catarina, ou que reconhece o Município de Angelina como Capital Catarinense das Graças, ou que reconhece o Município de Ouro como Capital Catarinense do Associativismo, ou que reconhece o Município de São Pedro de Alcântara como Capital Catarinense da Colonização Alemã, ou que reconhece o Município de Florianópolis como Capital Catarinense do Sandboard. Esse tipo de limitação foi recorrente na amostra para o teste de robustez, tanto que os percentuais em outros assuntos, nesses testes, aparecem elevados.

Diante disso, como recomendações de pesquisas futuras, destaca-se a aplicação do modelo deste trabalho em outros Estados, com os pareceres sobre autógrafos das respectivas Advocacias Públicas, de modo a comparar os resultados e verificar congruências e divergências em relação aos resultados aqui obtidos.

No âmbito do processo legislativo estadual, outra sugestão para futuro trabalho é medir a qualidade da recomendação da Advocacia Pública em relação aos autógrafos pelo levantamento das ações judiciais de declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade ajuizadas contra leis cujos autógrafos tiveram recomendação de veto pela PGE/SC, mas, mesmo assim, foram transformados em lei, seja em caso de sanção por parte do Governador (desalinhamento entre Governador e PGE/SC), seja em caso de veto (alinhamento entre Governador e PGE/SC) e derrubada de veto pela Assembleia Legislativa. É trabalho que revelaria a relevância da opinião da PGE/SC.

De outra parte, o fato de não passar pela PGE/SC não significa que não teria havido conselho técnico especializado ao Governador. As Secretarias de Estado, que são os órgãos de assessoria direta ao Governador nos assuntos relacionados às leis de suas competências, estão envolvidas no processo legislativo também, seja instruindo os PL e PLC de iniciativa do Executivo em matéria de sua atribuição, seja opinando sobre sanção ou veto a autógrafo nesses casos. As Secretarias contam com assessorias e consultorias jurídicas que podem opinar, e opinam, sobre autógrafos de matérias de suas áreas específicas. Houve e há, inclusive, casos em que os postos de chefia da assessoria ou consultoria jurídicas de Secretarias de Estado são ocupados por Procuradores do Estado. Uma sugestão de pesquisa é rastrear os pareceres sobre autógrafos dos casos que não passaram pela PGE e aplicar o modelo usado nesta pesquisa, considerando o aconselhamento de parte dessa assessoria e da consultoria jurídicas das Secretarias de Estado.

Nessa linha, também se pode recomendar pesquisa para descobrir o que é que faz o Governador remeter ou não remeter um autógrafo para a Advocacia Pública, para parecer acerca do veto ou sanção.

Inspirado pelo achado em relação à observação dos anos em que a recomendação da PGE/SC foi mais relevante para o Governador sancionar ou vetar um autógrafo, é sugestão de pesquisa futura, que abranja períodos como o período deste trabalho (de 1995 a 2012), fazer o estudo do processo legislativo em relação às agendas políticas dos Governadores que se sucederam, verificando a coerência da sanção ou veto com os programas de governo apresentados aos eleitores, em cotejo com o trabalho da Advocacia Pública na recomendação de sanção ou veto.

Por fim, a última recomendação para estudos futuros é a realização de análise acerca dos motivos que levam um projeto de lei ser aprovado mais rápida ou mais lentamente. O modelo explorado por Cabral, Barbosa e Lazzarini (2008), no estudo acerca dos motivos que levam ao maior ou menor tempo de tramitação de processos disciplinares na polícia (em que os autores relacionaram o tempo com a posição hierárquica do policial processado, a sua experiência profissional e tempo de serviço, bem com os cargos ocupados anteriormente ao processamento), pode ser adotado para esses estudos, com adaptação para as particularidades dos parlamentares.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 31, nº 1, pp. 5-34, 1988.

_____. Os Dilemas da Governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? Cadernos Adenauer, ano VI, nº 2, pp. 39-60, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: executive and legislative exchange in Brazil. Journal of Law, Economics & Organization, vol. 22, nº 1. pp. 87 - 114, 2005.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressure and Pork Barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. Journal of Politics, vol. 57, nº 2, pp. 324 - 343, 1995.

AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. pp. 131 - 142.

_____; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. pp. 91 - 140.

_____; _____. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados Brasileiros. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 4, pp. 661-697, 2003.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. Processo Legislativo e Orçamento Público: função de controle do parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). Cadernos de Saúde Pública, nº 26 (1), pp. 97 - 109, 2010.

BLOSSFELD, Hans-Peter; ROHWER, Götz. Techniques of Event History Modeling. New approaches to causal analysis. Mahwah (NJ): Erlbaum, Hillsdale, 2002.

BOBBIO, Norberto. Estado Governo Sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora da UnB, 2004. Vol. 1.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25.3.1824. Presidência da República Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm (acesso em 20.02.2012).

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24.02.1891. Diário Oficial da União – DOU de 24.02.1891. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm (acesso em 20.02.2012).

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16.7.1934. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm (acesso em 20.02.2012).

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10.11.1937. Diário Oficial da União – DOU de 10.11.1937. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm (acesso 20.02.2012).

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18.9.1946. Diário Oficial da União – DOU de 19.9.1946. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm (acesso 20.02.2012).

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24.01.1967. Diário Oficial da União – DOU de 20.10.1967. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm (acesso em 20.02.2012).

_____. Emenda nº 1, de 17.10.1969, Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. DOU de 30.10.1969. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm (acesso em 20.02.2012).

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Diário Oficial da União – DOU de 05.10.1988. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acesso em 20.02.2012).

_____. Histórico de Eleições (HistElei). Serviço do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC). Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/histeleiweb/index.html> (acesso em 16.11.2011).

CABRAL, Sandro; BARBOSA, Allan Claudius Q.; LAZZARINI, Sérgio. Monitorando a Polícia: um estudo sobre a eficácia dos processos administrativos envolvendo policiais civis na Corregedoria Geral da Bahia. O&S, vol. 15, nº 47, pp. 87 - 105, out./dez. 2008.

CAMERON, Charles; McCARTY, Nolan. Models of Vetoes and Veto Bargaining. Annual Review of Political Science, vol. 7, pp. 409-435, jun. 2004.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. 2009. Dissertação (Mestrado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf?sequence=1 (acesso em 20.02.2012).

_____; SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. Curso de Regimento Interno. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7586/curso_regimento_interno_carneiroetalii.pdf?sequence=1 (acesso em 20.02.2012).

CARREIRÃO, Yan de Souza; PERONDI, Eduardo. Disciplina e Coalizões Partidárias na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 24, nº 71, pp. 121 - 141, out. 2009.

CASTRO, Aldemário Araújo. A Advocacia Pública como Instrumento do Estado Brasileiro no Controle da Juridicidade dos Atos da Administração Pública. Revista da AGU – Advocacia Geral da União, Brasília, ano VII, nº 15, pp. 9 - 16, mar. 2008.

CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; _____ (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. pp. 59 - 80.

_____; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da ciência política. In: AVELAR, Lúcia; _____ (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. pp. 143 - 182.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 61, pp. 41 - 62, jun/2006.

DAHL, Robert A. A Democracia e seus Críticos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

DINIZ, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 2, pp. 333 - 369, abr./jun. 2005.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina de 05.10.1989. Diário da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC de 19.10.1989. Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2011_59_emds.pdf (acesso em 20.02.2012).

_____. Decreto nº 3.663, de 25.11.2010. Aprova o Regimento Interno da Procuradoria Geral do Estado – PGE/SC. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina – DO/SC de 25.11.2010. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=70 (acesso em 20.02.2012).

_____. Lei nº 15.125, de 19.01.2010. Dispõe sobre o reconhecimento de utilidade pública estadual. DO/SC de 19.01.2010. Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163 (acesso em 20.02.2012).

_____. Lei Complementar nº 317, de 30.12.2005. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Estado e o regime jurídico dos Procuradores do Estado. DO/SC de 30.12.2005. Disponível em: <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp> (acesso em 20.02.2012).

_____. Sistema de Acompanhamento do Processo Legislativo (ProcLegis). Serviço da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/index.php> (acesso em 20.02.2012).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 38, nº3, pp. 497 - 524, 1995.

_____; _____. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. 2011. Tese (Doutorado) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____; CARVALHO, Eduardo Lopes; REIS, Rodolfo. Características da tramitação de projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006: tramitação geral e dos relacionados à saúde. Rev.E-Legis, nº 2. Câmara dos Deputados, 2009.

Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1842/projetos_lei_gomesetalii.pdf?sequence=5 (acesso em 20.02.2012).

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Controle Interno de Constitucionalidade exercido pelas Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal. Revista de Direito da PGE de Goiás, Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR – PGE/GO, nº 23, pp. 20 - 35, 2007.

ILP – INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA. Curso de Processo Legislativo – Tomo 2. Cadernos do ILP, ano I, nº 03. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP, 2011. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/cadernos_ilp_proc_leg_tomo2.pdf (acesso em 20.02.2012).

JAMPAULO JÚNIOR, João. O Processo Legislativo: sanção e vício de iniciativa. São Paulo: Malheiros, 2008.

LEMOS, Leany Barreiro. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. Dados, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, pp. 561 - 605, 2001.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalização partidária e processo decisório. Novos estudos – CEBRAP, São Paulo, nº 76, pp. 17 - 41, nov. 2006.

_____. FIGUEIREDO, Argelina. Em Busca do Orçamento Perdido: primeiros rugidos. Inteligência, nº 14, pp. 64 - 72, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o Controle do Endividamento Público no Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: UNILEGIS, 2008. pp. 393 - 414.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. World Politics, vol. 16, nº 4, pp. 677 - 715, 1964.

_____. Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, vol., n., pp. 298 - 310, jul./ago. 1972.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A Ideologia do 'Presidencialismo de coalizão'. Lutas Sociais. São Paulo, nº 24, pp. 60-69, 1º sem. 2010.

MAINWARING, Scott P. Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in comparative perspective. Comparative Politics, vol. 24, pp. 21 - 43, 1991.

_____. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MALDONADO, Maurílio. Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro. Revista Jurídica “9 de Julho”, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, vol. 2, jul. 2003. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/sep_poderes.pdf (acesso em 20.02.2012).

McCARTY, Nolan. Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing constitutional norms or electoral reform?. The Journal of Politics, vol. 71, nº 2, pp. 369 - 384, abr. 2009.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; WERNECK, Heitor. Delegation Dilemmas: coalition size, electoral risk and regulatory governance in new democracies. Legislative Studies Quarterly, vol. XXXV, nº 1, pp. 31-56, fev. 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. Manual de Redação da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 1991.

MENDES, Tânia Rodrigues. Processo Legislativo e Democracia Representativa. São Paulo: ALESP, 2010. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br>. (acesso em 04.4.2013).

MONTENEGRO, Nelson Eugênio Pinheiro. A Produção de Leis na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1990 - 2000). In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (Org.). Os Partidos na Política Catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas. Florianópolis: Insular, 2006. pp. 143 - 172.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado (fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988). R. Inf. Legisl. Brasília, ano 26, nº 103, pp. 5 - 26, jul./set. 1989.

NETTO, Pedro Salvetti. Curso de Ciência Política. Teoria do Estado. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As Possibilidades da Política: idéias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra. 1998.

NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. Constitutions and Commitment: the evolution of institutional governing public choice in Seventeenth-Century England”. The Journal of Economic History. Vol. 49, nº 4, pp. 803 - 832, dez. 1989.

_____. Institutions and Economic Growth: an historical introduction”. World Development, vol. 17, nº 9, pp. 1319 - 1332, 1989.

O’DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? Novos Estudos, São Paulo, nº 31, pp. 25 - 40, out. 1991.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados - Revista de Ciências Sociais, RJ, vol. 43, nº 3, pp. 521 - 557, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 45, nº 2, pp. 265 - 301, 2002.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras. Teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. pp. 141 – 194.

PIAZZA, Walter F. (Org.). As Constituições do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1984.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, vol. 43, nº 6, pp. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. Poder Legislativo Brasileiro. São Paulo: Forense, 2009.

RICCI, Paolo. A Produção Legislativa de Iniciativa Parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Unilegis, Senado Federal, 2008. pp. 237 - 272. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/180410> (acesso em 20.02.2012).

_____. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 4, pp. 699 - 734, 2003.

_____, LEMOS, Leany Barreiro. Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 55, pp. 107 - 129, jun. 2004

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG/PNUD, 2006. pp. 223 - 236.

_____. (Org.). O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____; ALMEIDA, Acir. Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão. Curitiba: Appris, 2011.

_____; VILAROUCA, Márcio. Relatório do primeiro ano do governo Lula. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2004. Disponível em: http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatório_primeiro_ano_lula.pdf (acesso em 20.02.2013).

SANTOS, Rafael Freitas dos. Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. FFLCH – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. 2011. Disponível em: http://www.ffe.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_V_Freitas.pdf (acesso em 20.02.1012).

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Political Preferences for the Pork Barrel: a generalization. American Journal of Political Science, vol. 25, nº 1, pp. 96 - 111, fev.1981.

SILVA, José A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES, Pedro Vasques. A Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro. Publicações da Escola da AGU – Advocacia Geral da União nº 02, Pós Graduação em Direito Público PUC/MG. Jefferson Carús Guedes e Juliana Sahione Mayrink Neiva (coord). Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Medidas Provisórias, Iniciativas e Decisões Legislativas no Processo Decisório Estadual Catarinense. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (Org.). Os Partidos na Política Catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas. Florianópolis: Insular, 2006. pp. 93 - 142.

_____, RICCI, Paolo. O Governo Estadual da Experiência Política Brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. Revista de Sociologia Política, Curitiba, vol. 21, nº 41, pp. 193-217, 2012.

TRIOLA, Mário F. Introdução à Estatística. Rio de Janeiro: LTC, 2005

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge. A Advocacia Pública Consultiva Federal e a Sustentabilidade Jurídico-Constitucional das Políticas Públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União”. Revista da AGU, Brasília, ano VIII, nº 19, p. 9 - 40, jan./mar. 2009.

WILSON, James Quinn. American Government: institutions and policies. Lexington MA, DC: Heath & Company, 1986.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. Introdução à Econometria: uma abordagem moderna. São Paulo: Pioneira Thomson, 2006.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela

40.110-903 Salvador – BA

Tels: (71) 3283-7658

Fax: (71) 3283-7657

Site: www.adm.ufba.br