

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**DISCUTINDO A RELAÇÃO: ANALISANDO AS CONEXÕES ENTRE EXECUTIVO
E LEGISLATIVO NO ESTADO DA PARAÍBA (2003-2018)**

JOSEANE DE AZEVEDO OLIVEIRA

JOÃO PESSOA
2020

JOSEANE DE AZEVEDO OLIVEIRA

**DISCUTINDO A RELAÇÃO: ANALISANDO AS CONEXÕES ENTRE EXECUTIVO
E LEGISLATIVO NO ESTADO DA PARAÍBA (2003-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Samir Perrone de Miranda.

JOÃO PESSOA
2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

O48d Oliveira, Joseane de Azevedo.

Discutindo a relação: analisando as conexões entre
executivo e legislativo no estado da Paraíba
(2003-2018) / Joseane de Azevedo Oliveira. - João
Pessoa, 2021.

113 f. : il.

Orientação: Samir Perrone de Miranda.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Poder executivo. 2. Poder legislativo. 3. Produção
legislativa. 4. Paraíba. I. Miranda, Samir Perrone de.
II. Título.

UFPB/BC

CDU 342.51+342.52 (043)

Dedico esta dissertação aos meus pais, Ana Rosa e Oliveira e ao meu irmão, André, minha base.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter permitido viver esta experiência de crescimento, não só acadêmico, mas pessoal. Tenho convicção de que este mestrado foi resposta as minhas orações. Eternamente grata por Ele conceder o desejo do meu coração e me capacitar.

Agradeço aos meus pais, Oliveira e Ana, por sempre apoiarem minhas decisões, pelas palavras de incentivo e por ouvirem minhas queixas quando as dificuldades chegam. Avançar mais um degrau na educação formal é consequência direta do sacrifício que vocês fizeram pelos meus estudos. Obrigada por terem investido na minha vida, hoje colhemos mais um fruto saboroso do plantio de vocês. Amo vocês!

Ao meu irmão, André, parceiro de todas as horas. Obrigada pelo incentivo, por sempre acreditar na minha capacidade, mesmo quando nem eu acredito. Você é um exemplo de força de vontade para mim e uma fonte de inspiração.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Samir Perrone, obrigada pela ajuda na elaboração desta dissertação. Suas colocações sempre pertinentes contribuíram para chegarmos ao fim desta pesquisa. Foi um prazer trabalhar com o senhor.

Aos meus professores do mestrado, saibam que cada um de vocês contribuiu de forma especial nessa busca pessoal de conhecimento. Assistir as aulas ministradas por vocês sempre foi muito empolgante.

Aos colegas do mestrado, especialmente a Ana Cláudia, Débora, João Paulo, Juliana e Letícia, vocês fizeram os dias parecerem mais leves. Foi um prazer dividir este momento com vocês.

Por último, mas não menos importante, aos colegas de trabalho da Assembleia Legislativa da Paraíba, Arauana Veras, Fabíola Barreto, Francisco de Assis Araújo, Jean e toda a equipe do Arquivo da ALPB, Regina Coeli, Severino Motta, Thiago Cavalcanti, além de todos aqueles que em algum momento auxiliaram-me de alguma forma, sem vocês eu não conseguiria encontrar os dados necessários para esta pesquisa. Foi uma luta árdua e cada um contribuiu de forma especial, fornecendo-me os dados ou indicando onde eu poderia encontrá-los. Sintam-se co-participantes desta pesquisa.

“Todo homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele (o poder) confere”. (Max Weber, *Ciência e Política: duas vocações*).

RESUMO

A presente dissertação analisa a relação entre Executivo e Legislativo no Estado da Paraíba, no que tange a produção legislativa no período de 2003 a 2018, a fim de constatar a suposta imposição de agenda legislativa por parte do Executivo, além de examinar a postura do Legislativo diante das pretensões do governador. A Constituição Estadual da Paraíba reproduz diversos requisitos da Constituição Federal, alguns dos quais possibilitam ao Chefe do Poder Executivo uma atuação ativa na produção legislativa. Dentre eles, destaca-se o rol exclusivo de iniciativa legislativa, a faculdade de apresentar projeto de emenda constitucional, projeto de lei complementar, ordinária e delegada, além de poder de veto e de edição de medidas provisórias, sendo esta última prerrogativa uma especificidade do Estado da Paraíba e de apenas outras cinco unidades da Federação. A pesquisa analisou o comportamento legislativo do Chefe do Executivo e a relação com o parlamento estadual, a fim de verificar se há uma efetiva proatividade do governador do Estado na produção legislativa, proporcionando uma imposição de agenda por parte do Executivo. Para o desenvolvimento desta pesquisa foram utilizados arquivos, atas e dados disponíveis no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), Diários do Poder Legislativo e bibliografia específica sobre o tema. De acordo com o exame dos dados obtidos, verifica-se que o Executivo estadual se utilizou dos instrumentos legislativos à sua disposição, todavia não impôs a sua agenda. O Legislativo apresentou-se como um órgão homologador das pretensões do governador e atuou de forma discreta na função legiferante.

Palavras-chaves: Executivo; Legislativo; Produção Legislativa; Paraíba

ABSTRACT

This dissertation analyzes the relationship between Executive and Legislative in the State of Paraíba, with regard to legislative production in the period from 2003 to 2018, in order to verify the supposed imposition of legislative agenda by the Executive, in addition to examining the position of the Legislative before the governor's claims. The State Constitution of Paraíba reproduces several requirements of the Federal Constitution, some of which enable the Chief Executive to act actively in legislative production. Among them, the exclusive role of legislative initiative stands out, the power to present a draft constitutional amendment, a complementary, ordinary and delegated law, in addition to the power to veto and issue provisional measures, the latter being a specific prerogative the state of Paraíba and only five other states. The research analyzed the legislative behavior of the Chief Executive and the relationship with the state parliament, in order to verify if there is an effective proactivity of the state governor in the legislative production, providing an imposition of agenda by the Executive. For the development of this research, files, minutes and data available in the Legislative Process Support System (LPSS), Legislative Diaries and specific bibliography on the topic will be used. According to the examination of the data obtained, it appears that the state executive makes use of the legislative instruments at its disposal, however it did not impose its agenda. The legislature presented itself as a body that approved the governor's claims and acted discreetly in the lawful function.

Passwords: Executive; Legislative; Legislative Production; Paraíba.

LISTA DE SIGLAS

Alesp – Assembleia Legislativa de São Paulo

ALPB – Assembleia Legislativa da Paraíba

AMLO – Andrés Manuel López Obrador

DEM – Democratas

DP – Defensoria Pública

EUA – Estados Unidos da América

MPE – Ministério Público Estadual

MP – Medida Provisória

PAN – Partido da Ação Nacional

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPL – Partido Pátria Livre

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Partido Popular Socialista

PRD – Partido da Revolução Democrática

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PST – Partido Social Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese do período.....	66
Quadro 2: Emenda Constitucional.....	69
Quadro 3: Emenda Constitucional – Matéria Legislativa.....	72
Quadro 4: Lei Complementar	75
Quadro 5: Lei Complementar – Matéria Legislativa.....	78
Quadro 6: Lei Ordinária.....	81
Quadro 7: Lei Ordinária – Matéria Legislativa.....	84
Quadro 8: Medida Provisória – Edição e transformação em lei.....	88
Quadro 9: Medida Provisória – Informações.....	89
Quadro 10: Medida Provisória – Influência.....	90
Quadro 11: Medida Provisória – Matéria Legislativa.....	92
Quadro 12: Vetos do Executivo.....	93
Quadro 13: Influência dos Vetos – Executivo.....	95
Quadro 14: Matérias vetadas – 15ª legislatura.....	97
Quadro 15: Matérias vetadas – 16ª legislatura.....	98
Quadro 16: Matérias vetadas – 17ª legislatura.....	99
Quadro 17: Matérias vetadas – 18ª legislatura.....	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proposta de Emenda à Constituição (PEC).....	56
Gráfico 2: Projeto de Lei Complementar e Projeto de Lei Ordinária.....	59
Gráfico 3: Projeto de Lei Delegada.....	60
Gráfico 4: Medida Provisória.....	63
Gráfico 5: Veto do Executivo.....	65

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS PARA ANÁLISE DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO.....	21
1.1 Relação Executivo-Legislativo no Parlamentarismo.....	21
1.2 Relação Executivo-Legislativo no Presidencialismo.....	25
1.3 Relação Executivo-Legislativo no Brasil.....	31
1.3.1 Conceito de Presidencialismo de Coalizão.....	31
1.3.2 Críticas ao Presidencialismo de Coalizão.....	40
1.4 Relação Executivo-Legislativo em âmbito estadual.....	47
1.5 Relação Executivo-Legislativo no Estado da Paraíba.....	52
2 PROCESSO LEGISLATIVO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA PARAÍBA.....	54
2.1 Emenda à Constituição.....	54
2.2 Lei Complementar e Lei Ordinária.....	56
2.3 Lei Delegada.....	59
2.4 Medida Provisória.....	61
2.5 Poder de Veto do Executivo.....	63
3 ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA ESTADUAL DE 2003 A 2018 ...	66
3.1 Emenda Constitucional.....	69
3.2 Lei Complementar.....	74
3.3 Lei Ordinária.....	81
3.4 Medida Provisória.....	87
3.5 Vetos do Executivo	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
FONTES DE PESQUISA.....	108
REFERÊNCIAS.....	109

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende desenvolver uma análise acerca da relação Executivo-Legislativo no Estado da Paraíba, no que tange a produção legislativa durante os anos de 2003 a 2018. A Constituição do Estado da Paraíba de 1989 reproduz diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, alguns dos quais facultam ao Chefe do Poder Executivo uma atuação ativa no processo legislativo. Dentre eles destacam-se o rol exclusivo de iniciativa, a possibilidade de apresentar projeto de emenda constitucional (PEC), projeto de lei complementar (PLC), ordinária (PLO), delegada, poder de veto e, particularmente, a edição de medidas provisórias (MP). Diante disto, pretende-se analisar a atuação legislativa do Chefe do Executivo paraibano, a fim de verificar a participação deste poder sobre a produção normativa, além de se examinar a postura do parlamento estadual.

Por tratar-se do estudo sobre a relação entre Executivo e Legislativo, a presente pesquisa parte do pressuposto de que as instituições importam e desempenham papel na determinação dos resultados sociais e políticos. Este trabalho, portanto, desenvolve-se nos marcos da corrente de pensamento neo-institucionalista que analisa os efeitos dos desenhos institucionais sobre o comportamento dos atores e sobre os resultados políticos de maneira positiva e analítica (PERES, 2008).

A relação Executivo-Legislativo é um tema central no campo da Ciência Política, com longa tradição e importância reconhecida¹. Em razão disto, percebe-se que diversos autores têm se dedicado a pesquisas associadas a esta temática, direcionando a análise para os variados cenários possíveis.

Autores, como os politólogos Arend Lijphart (2003) e George Tsebelis (2009), analisaram o comportamento Executivo-Legislativo no sistema de governo parlamentarista. O cientista político brasileiro Octavio Amorim Neto (2006) dedicou-se ao estudo da relação Executivo-Legislativo no presidencialismo, em especial nos Estados Unidos e em países da América Latina. Mariana Llanos e Francisco Sánchez (2007), pesquisadores das instituições políticas comparadas na América Latina, examinaram o modelo legislativo bicameral e sua relação com o Executivo. O investigador político espanhol Alberto Javier Olvera Rivera (2007) contribuiu com a discussão ao analisar o presidencialismo mexicano. Estes trabalhos, com especificidades próprias, analisaram a relação inter-poderes em diferentes cenários, constituindo uma importante agenda de pesquisa na área.

¹ O tema Executivo e Legislativo remonta a autores “clássicos” e fundamentais para a área, como Montesquieu (1979).

No âmbito destes estudos inter-poderes no Brasil, destaca-se o trabalho do politólogo brasileiro Sérgio Abranches (1988) que se utilizou do termo presidencialismo de coalizão para explicar a relação entre o Executivo e o Legislativo, definição que se tornou clássica na Ciência Política brasileira. Os brasilianistas Barry Ames (2003) e Scott Mainwaring (2001) são críticos do funcionamento da relação Executivo-Legislativo no Brasil. Os autores apresentam características desta relação inter-poderes que, de acordo com eles, gerariam uma paralisia decisória, que consistiria na incapacidade do sistema político tomar decisões sobre questões importantes.

Um trabalho que merece destaque é o dos cientistas políticos brasileiros Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) ao estudarem aproximadamente uma década da relação entre os poderes Legislativo e Executivo sob a égide da Constituição Federal de 1988, em âmbito nacional. Através da análise de variáveis como: poder legislativo do Presidente da República (poder de editar medidas provisórias com força de lei, extensão do rol de matérias de iniciativa exclusiva e possibilidade de solicitar urgência para as suas proposições); a atuação do partido político; o papel da liderança partidária; disciplina partidária; coalizões partidárias e os mecanismos de apoio, como a distribuição de pastas ministeriais. Os autores concluíram pela predominância legislativa do Executivo que imporia sua agenda, sendo auxiliado por um Legislativo passivo.

Mais recentemente, observa-se o desenvolvimento de estudos na esfera estadual, onde diversas pesquisas são direcionadas contemplando a relação entre os governadores e as Assembleias Legislativas. Dentre os pesquisadores, destacam-se os cientistas políticos Fabiano Santos (2001), André Ricardo Pereira (2001), Filomeno Moraes (2001), L. Gustavo Grohmann (2001), Fernando Luiz Abrúcio (2001), Marco Antônio Carvalho Teixeira (2001) e Valeriano Mendes Ferreira Costa (2001), cujos artigos apresentam a diversidade e convergência no Legislativo de seis estados brasileiros.

Não obstante a importância do tema e dos diversos trabalhos existentes, a relação Executivo-Legislativo especificamente no Estado da Paraíba possui poucas referências. Podemos citar as pesquisas dos cientistas políticos Fernando Luiz Abrúcio (1998), Fabrício Tomio e Paolo Ricci (2012), além de Lara Lanny de Oliveira Silva (2018), trabalhos que analisam a dinâmica paraibana sobre diferentes fatores.

Abrúcio (1998) ao escrever sobre a “tese do ultrapresidencialismo” examinou a relação Executivo-Legislativo em diversos estados, inclusive na Paraíba. Assim como quase em todos os casos estudados, o autor verificou que a Assembleia Legislativa da Paraíba

(ALPB), no período de 1991 a 1994, apenas homologaria as decisões do Governador. Abrúcio observou que haveria o chamado pacto homologatório entre o Poder Executivo e a Assembleia Legislativa, onde uma maioria situacionista tendencialmente aprovaria as iniciativas legislativas do governo estadual. Assim, haveria a cooperação dos deputados em troca da distribuição de recursos direcionados às políticas públicas que fossem de interesse das suas bases locais.

Na presente pesquisa, pretende-se analisar a postura do parlamento paraibano em virtude da atuação legislativa do Executivo, a fim de verificar se a ALPB agiu, no período de 2003 a 2018, como órgão homologador das decisões e iniciativas legislativas do governador do Estado.

Os cientistas políticos e pesquisadores Ricci e Tomio (2012) analisaram a possibilidade da edição de MPs pelos Chefes dos Executivos Estaduais brasileiros. Afirmam que o instituto estaria disponível apenas para seis governadores de Estado, inclusive para o da Paraíba. Em relação a este, os autores verificaram ainda que, embora a previsão de MP teria ocorrido em 1994, a primeira edição ocorreria apenas em 2003.

No trabalho apresentado por Ricci e Tomio (2012), estes não possuíam os dados pertinentes à iniciativa das proposições, a fim de compará-las com a quantidade de MPs editadas no Estado da Paraíba. Desta forma, adotaram uma estratégia e concluíram que na Paraíba, os governadores teriam imposto uma agenda legislativa, mas não o teriam feito com a ajuda das MPs.

Não obstante a relevância dos resultados obtidos pelos autores, este trabalho pretende verificar a influência das MPs editadas na produção legislativa estadual, todavia utilizando-se de dados mais concretos em relação à Paraíba. Através destes dados será possível constatar se a edição das MPs favoreceu a suposta imposição de agenda legislativa pelo Executivo, além de conferir quais matérias foram tratadas pelas MPs no Estado, durante a 15^a à 18^a legislaturas (2003 a 2018).

Outra pesquisa que merece destaque é a de Lara Lanny de Oliveira Silva (2018), que analisou o comportamento parlamentar paraibano frente ao Poder Executivo na 17^a legislatura, especificamente quanto à aprovação das leis orçamentárias em um contexto de oposição. A autora pretendia examinar se o Executivo paraibano exerceria predominância sobre o Legislativo em virtude do seu poder de agenda na produção das leis orçamentárias, além de averiguar se os deputados apresentariam baixo grau de participação no processo decisório.

A autora verificou que, em relação ao processo de decisão e apreciação das Leis Orçamentárias Anuais (LOAS) na Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária (CACEO) na ALPB, o Legislativo conseguiria aprovar suas emendas amplamente e o governador, mesmo em um contexto de oposição, alcançaria a aprovação dos projetos de lei do seu interesse, utilizando-se de duas estratégias: o “Pacto Social pela Paraíba”, que viabilizaria o acesso direto aos prefeitos, e o “Orçamento Participativo Democrático”, que lhe proporcionaria o acesso à população e às lideranças de base de cada município. Assim sendo, o governador atuaria diretamente com os prefeitos dos municípios, evitando a intermediação por parte dos deputados estaduais.

Em que pese à importância deste trabalho apresentado por Silva (2018), seu exame se concentra nas leis orçamentárias, enquanto esta presente pesquisa pretende analisar a relação Executivo-Legislativo na ALPB em um contexto mais amplo, alcançando as emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e vetos, além de trabalhar com um número maior de legislaturas.

Diante do exposto, mostra-se inédita e pertinente a presente proposta de estudo, cuja pretensão é testar no caso paraibano a hipótese, apresentada por Limongi e Figueiredo (1999) ao plano nacional, de uma atrofia do Legislativo ante a predominância do Executivo como legislador de fato e de direito, visto que 85% das leis aprovadas no período pós-constituente (1989-1994) foram propostas pelo Presidente da República. Neste sentido, será analisada a relação Executivo-Legislativo no Estado da Paraíba, compreendendo o período entre 2003 e 2018.

Convém, de antemão, um breve esclarecimento acerca dos parâmetros utilizados para a delimitação do recorte temporal que se pretende pesquisar. A Constituição Federal de 1988 é o marco inicial para se pensar no período que será investigado. A intenção é trabalhar com o mesmo regime jurídico utilizado por Limongi e Figueiredo (1999) em âmbito federal. Partindo-se deste pressuposto, a Constituição Estadual da Paraíba de 1989, promulgada após a Constituição Federal e vigente até os dias atuais, regerá os casos a serem analisados.

Após a Constituição Federal (1988) e a Constituição Estadual da Paraíba (1989), a Assembleia Legislativa passou por nove legislaturas, da 11ª a 19ª, tendo esta última início em fevereiro de 2019. Diante desta amplitude temporal e do exíguo período para realização da presente pesquisa de mestrado, mostrou-se necessária uma delimitação. Neste sentido, foi feita uma análise preliminar das legislaturas, onde foi identificado nas quatro últimas (15ª a 18ª) um conjunto de características contrastantes, com padrões pertinentes e interessantes para

a análise proposta. Neste sentido, nas legislaturas dos extremos deste recorte, a 15ª (2003-2006) e a 18ª (2015-2018), os governadores exerceram seus mandatos sem interrupções e, durante todo o período, obtiveram apoio do presidente da ALPB. Já nas legislaturas intermediárias do período, a 16ª (2007-2010) e a 17ª (2011-2014), foram marcadas pela interrupção do mandato dos governadores, com momentos de apoio e de oposição por parte do presidente do Parlamento. Desta forma, será possível analisar a dinâmica inter-poderes em condições supostamente contrastantes: duas situações de estabilidade e duas de instabilidade.

Cabe enfatizar que as outras legislaturas deste período constitucional poderão ser, em momento oportuno, analisadas nos mesmos parâmetros utilizados neste estudo. Todavia, preferiu-se trabalhar com um período de tempo menor e, assim, procurar apresentar dados mais completos e aprofundados a respeito da relação entre Executivo e Legislativo no plano estadual.

Além desta digressão sobre a delimitação do período a ser estudado, resta necessário esclarecer alguns pontos a respeito das normas constitucionais e regimentais que regem as matérias a serem analisadas. Durante os anos de 2003 a 2018, verificou-se uma estabilidade jurídica que também justificou a delimitação temporal adotada. Os dispositivos que regem, o rol exclusivo de iniciativa do Poder Executivo, projeto de emenda constitucional, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária, projeto de lei delegada e poder de veto, continuam regulando-os da mesma forma. Sendo assim, há uma homogeneidade e um padrão estável das normas durante todo o período indicado.

A única exceção a esta estabilidade jurídica seria o caso das medidas provisórias. A Constituição Estadual de 1989, modificada pela Emenda Constitucional nº 6, de 21 de dezembro de 1994, passou então a prever a possibilidade da edição de MP pelo governador, com o prazo de vigência de 30 (trinta) dias. Antes não havia previsão de MP no Estado da Paraíba. Em setembro de 2001, através da Emenda Constitucional nº 32, a Constituição Federal sofreu modificação em relação ao prazo de vigência da MP, passando de 30 para 60 dias e a possibilidade de apenas uma reedição. Em âmbito estadual, tal modificação foi introduzida em 06 de junho de 2005, através da Resolução nº 982/2005, que alterou o Regimento Interno da ALPB. A modificação da Constituição da Paraíba ocorreu mais tarde, através da Emenda Constitucional estadual nº 36, de 11 de junho de 2014, adequando-a às modificações ocorridas em nível federal. Saliente-se que tais modificações nas normas não trouxeram maiores consequências para a presente pesquisa.

Neste contexto serão analisadas as emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias e leis delegadas a fim de verificar as proposições apresentadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, como também as que foram efetivamente aprovadas pelo Plenário da ALPB, além da natureza das matérias referidas nas propostas legislativas. Assim como estas, as medidas provisórias editadas no mesmo período serão objeto de estudo, analisando-se as que foram publicadas, a deliberação posterior do Legislativo quanto à aprovação ou rejeição delas e as matérias tratadas pelas MPs. No que tange aos vetos, serão estes examinados atentando-se para as matérias tratadas nas leis objeto da deliberação e os motivos pelo qual os vetos foram proferidos pelos governadores, se em virtude de inconstitucionalidade ou interesse público. Além disto, também se pretende examinar a reação do Legislativo quanto aos vetos, no que diz respeito à rejeição ou manutenção. Todas estas iniciativas do Executivo serão apreciadas em comparação à produção legislativa do período, na busca de verificar se influenciaram na suposta imposição de agenda por parte do governador do Estado.

A partir destas análises, visa-se responder aos seguintes problemas que norteiam a presente pesquisa: Houve um desequilíbrio funcional na relação entre o Executivo e o Legislativo? O governador exerceu uma predominância legislativa? O Executivo conseguiu impor a agenda legislativa? Em caso afirmativo, qual o tipo de agenda imposta? A alternância de grupos no poder influenciou na proatividade legislativa do governador?

Diante do exposto, a hipótese da presente pesquisa é que, tal qual no âmbito federal, haveria uma hipertrofia do Poder Executivo no Estado da Paraíba, em virtude de sua ampla capacidade legislativa, constitucional e regimentalmente garantidas, com imposição da agenda legislativa por parte do Executivo.

Para o desenvolvimento deste estudo, as fontes utilizadas serão arquivos, atas e dados gerados pelo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), Diários do Poder Legislativo e bibliografia específica sobre o tema. Com base nos dados extraídos destas fontes de pesquisa, será realizada uma análise comparativa e de estatística descritiva, com vistas a apresentar e discutir os resultados obtidos.

Ainda quanto aos dados a serem mobilizados na pesquisa, resta pertinente explicá-los. No que tange às emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias e leis delegadas, pretende-se observar a iniciativa das propostas e dos projetos entre todos os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), além dos outros órgãos que possuem esta prerrogativa de iniciativa legislativa. Relacionando-se as proposições e a quantidade total de

apresentações em cada legislatura, pretende-se averiguar a atuação legislativa de cada poder, em especial do Executivo.

A postura do parlamento estadual frente à atuação legislativa do Executivo será analisada através do índice de aprovação, cuja taxa será a relação entre as propostas e projetos apresentados e os efetivamente aprovados. Desta forma, será possível constatar se o Legislativo agiu como órgão homologador das pretensões do governador.

A fim de examinar se a atuação do Executivo interferiu na produção legislativa estadual em cada legislatura, a taxa² denominada de influência será calculada levando-se em consideração as proposições iniciadas pelo governador e aprovadas pelo parlamento estadual e sua relação com a totalidade da produção legislativa no período. Desta maneira, será possível observar se o Executivo conseguiu impor sua agenda legislativa no período estudado. Após a verificação da suposta imposição de agenda, resta necessário estudar o conteúdo das matérias aprovadas com o intuito de se observar o tipo de agenda, se esta se concentrou nas demandas administrativas e econômicas ou versou sobre questões sociais, políticas, homenagens e utilidades públicas.

Outros dois institutos legislativos objeto da pesquisa são as medidas provisórias e os vetos proferidos pelo governador. No que diz respeito às MPs, os dados estudados abordarão questões sobre os assuntos tratados (matérias administrativas, econômicas, sociais, políticas e homenagem), além da influência das medidas provisórias editadas em relação a toda a produção legislativa no período estudado. Desta forma, pretende-se examinar a postura do Executivo quanto à utilização deste instrumento legislativo e a contribuição das MPs na suposta imposição de agenda do governador. A atitude do parlamento estadual também será analisada, através da taxa de transformação em lei das MPs editadas, a fim de constatar se o Legislativo ratificou as proposições do Executivo, atuando como um órgão homologador das pretensões do governador ou transformou as MPs com alguma modificação, interferindo na pretensão do Executivo.

Quanto aos vetos proferidos pelo governador, os dados referentes à quantidade total de vetos, a quantidade de vetos totais e parciais, os motivos dos vetos proferidos³, a influência destes vetos no contexto geral da produção legislativa, além das matérias contidas nas leis vetadas serão examinados com o objetivo de examinar a postura do Executivo; e se este utilizou-se do poder de veto para impor sua agenda e qual foi o tipo de agenda imposta. O

² Na presente pesquisa, o termo taxa foi utilizado para designar a frequência relativa.

³ Se a matéria foi vetada em virtude de inconstitucionalidade ou interesse público.

Legislativo será estudado através dos dados pertinentes a manutenção ou derrubada dos vetos proferidos; deste modo, pretende-se analisar a postura do parlamento estadual.

Para melhor organização do tema, a dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro apresentará a discussão pertinente à relação Executivo-Legislativo, partindo-se de um plano mais amplo para o mais específico. Será brevemente revisada a produção de pesquisas explicando esta relação inter-poderes no sistema de governo parlamentarista e presidencialista, em especial nos Estados Unidos e nos países da América Latina. A interação Executivo-Legislativo existente no Brasil também será contemplada, com a exposição dos principais argumentos sobre o assunto, aspectos essenciais para subsidiar a reflexão sobre a relação inter-poderes no caso paraibano.

No segundo capítulo será apresentada a dinâmica do processo legislativo da ALPB, observando-se os procedimentos dos instrumentos legislativos à disposição do Chefe do Executivo Estadual. Nesta direção, será abordado que o governador pode propor Emenda Constitucional, iniciar projetos de lei complementar, lei ordinária e lei delegada, além de editar MP e poder de vetar as matérias aprovadas pelo parlamento. A digressão sobre estas prerrogativas e institutos à disposição do Executivo estadual mostra-se necessária para a condução da análise empírica que encerra esta pesquisa.

Por fim, no terceiro capítulo o foco da análise será direcionado ao tratamento dos dados pertinentes à relação entre Executivo e Legislativo na Paraíba, referentes ao período de 2003 a 2018. As matérias sujeitas à iniciativa legislativa do Executivo, emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, MP e vetos, serão examinadas no que tange às apresentações e às aprovações, além dos assuntos tratados, com o intuito de se verificar a postura legislativa do Executivo e a atuação do Legislativo. Assim, diante dos dados pesquisados, pretende-se apresentar um balanço conclusivo acerca da hipótese de existência de uma hipertrofia do Executivo no Estado da Paraíba, com imposição de agenda por parte deste Poder sobre o Legislativo, nos mesmos moldes observados por Limongi e Figueiredo (1999) em âmbito federal.

1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS PARA ANÁLISE DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

A relação entre Executivo e Legislativo tem sido objeto de estudo de diversos autores no campo da Ciência Política. Algumas destas análises serão apresentadas com o objetivo de embasar teoricamente a presente pesquisa. Pretende-se destacar o comportamento Executivo-Legislativo nos diferentes sistemas de governo, a fim de se verificar as especificidades de cada realidade e os fatores que podem ou não interferir no equilíbrio desta relação.

A análise será direcionada, inicialmente, para a esfera federal, na busca de se entender as particularidades a nível nacional, especialmente sobre o conceito de presidencialismo de coalizão. Por fim, o estudo será conduzido para a esfera estadual, verificando-se a relação Executivo-Legislativo no âmbito subnacional, com o propósito de se compreender mais propriamente esta dinâmica inter-poderes no Estado da Paraíba.

1.1 Relação Executivo-Legislativo no Parlamentarismo

Na obra “Modelos de Democracia”, Lijphart (2003) expõe as principais características dos parlamentos e governos de trinta e seis países, com destaque para Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Barbados, Suíça e Bélgica. Ele utiliza o termo “modelo Westminster” para se referir a um tipo genérico de democracia existente na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Barbados. Desta forma, o autor apresenta o funcionamento dos poderes e afirma que o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo não estaria relacionado ao sistema de governo adotado, mas sim, ao tipo de coalizões formadas e ao grau de disciplina partidária.

A versão britânica constituiria o padrão original e seria o mais famoso. Ao analisá-la, o autor afirma que “o órgão mais poderoso do governo britânico é o gabinete. Normalmente, ele é composto de membros do partido detentor da maioria das cadeiras na Câmara dos Comuns, e a minoria não é incluída” (LIJPHART, 2003, p. 28), ficando alheia ao poder, exercendo o papel de oposição.

As experiências britânicas de gabinetes unipartidários de maioria desde 1945 seriam poucas. O autor verificou que o Executivo seria formado pela coalizão de dois ou mais partidos ou gabinetes de minoria, de 1918 a 1945. Sendo o exemplo mais recente de governo de coalizão aquele vigente durante a guerra, de 1940-1945, formado pelos conservadores, com maioria no parlamento, e os partidos Trabalhista e Liberal. O único período onde a

minoria compôs o poder seria no pós-guerra, com dois partidos trabalhistas na década de 1970 (LIJPHART, 2003).

O Parlamento britânico seria composto por duas câmaras: a dos Comuns, eleita pelo povo, através do voto, e a dos Lordes, composta por membros da nobreza hereditária, além dos pares vitalícios, indicados pelo governo; haveria ainda assento para os religiosos, os lordes bispos. O autor explica que a primeira exerceria quase todo o Poder Legislativo; o único poder conferido a dos Lordes seria o de retardar a entrada em vigor das disposições legais orçamentárias, dentro de um prazo pré-determinado. Esclarece ainda o autor, que neste sistema bicameral extremamente assimétrico poderia ser chamado de um quase-unicameralismo; onde o termo Parlamento estaria se referindo quase que exclusivamente à Câmara dos Comuns (LIJPHART, 2003).

No Reino Unido o sistema de governo seria o parlamentarismo, sendo assim, o gabinete dependeria da confiança do Parlamento, pois a Câmara dos Comuns poderia destituir o primeiro-ministro e seus auxiliares. A priori, poderia-se entender que a Câmara controlaria o gabinete, mas, conforme Lijphart, a relação seria invertida. O gabinete seria formado pelos líderes do partido majoritário e coeso, sendo normalmente apoiado pela maioria da Casa dos Comuns e poderia, assim, contar com sua permanência no governo e com a aprovação das propostas legislativas favoráveis. Haveria, portanto, uma tendência à prevalência do gabinete sobre o Parlamento (LIJPHART, 2003).

A força da liderança do gabinete sofreria interferência de dois fatores, quais seriam, o apoio da maioria na Câmara dos Comuns e a disciplina do partido majoritário; quando uma destas condições ou ambas estivessem ausentes, os gabinetes poderiam perder sua posição de predominância. O autor observou que durante os governos de minorias, na década de 1970, haveria uma incidência de derrotas legislativas importantes para o gabinete. Ao analisar as duas situações expostas, ressalta ainda que o que daria origem ao predomínio do Executivo seria o sistema disciplinado partidário e não o parlamentarismo. Nos sistemas parlamentaristas pluripartidários, muitas vezes de coalizão, os Executivos costumariam prevalecer muito menos (LIJPHART, 2003).

Historicamente, dois grandes partidos dominariam a política britânica, o Conservador e o Trabalhista. Outros partidos (Liberais e Liberal-Democratas) também disputariam as eleições e conseguiriam cadeiras na Câmara dos Comuns, mas não seriam grandes o suficiente para alcançarem uma vitória expressiva. Uma consequência dos sistemas bipartidários de fato seria que eles costumam ser unidimensionais, isto quer dizer que os

programas e diretrizes dos principais partidos difeririam-se apenas nas questões socioeconômicas. Este seria o caso do sistema bipartidário britânico: no espectro ideológico esquerda-direita, o Partido Trabalhista representaria as preferências da centro-esquerda, enquanto os Conservadores as da centro-direita. A diferença na representação de preferências refletiriam-se no perfil sócio-econômico do apoio dos eleitores para as eleições parlamentares: os eleitores da classe trabalhadora tenderiam a escolher candidatos do Partido Trabalhista e os da classe média apoiariam o Partido Conservador; os partidos Liberal e Liberal-Democrata, na dimensão socioeconômica, ocupariam a posição do centro (LIJPHART, 2003). Nesta classificação proposta, o Autor não deixa clara a situação socioeconômica de quem apoiaria estes dois últimos partidos.

Lijphart afirma que a Câmara dos Comuns seria um grande corpo Legislativo, onde cada membro seria eleito em um único distrito, segundo o método da maioria simples. Na Grã-Bretanha venceria o candidato com mais de 50% dos votos ou, caso não houvesse maioria, com a maior minoria, seria esta a famosa lógica do *“first past the post”*. O autor holandês apresenta um bom exemplo que esclareceria o funcionamento do método:

[...] o Partido Trabalhista obteve uma maioria parlamentar absoluta, de 319 das 635 cadeiras, com apenas 39,3 por cento dos votos, nas eleições de outubro de 1974, enquanto os liberais obtiveram apenas 13 cadeiras, com 18,6 por cento dos votos – quase a metade dos votos trabalhistas. Nas cinco eleições que se sucederam, de 1979 a 1997, o partido vencedor obteve nítidas maiorias de cadeiras, com um número nunca superior a 44 por cento dos votos (LIJPHART, 2003, p. 32).

O politólogo estadunidense Douglas W. Rae (1967), citado por Lijphart (2003), chama esta maior parte encontrada como “maiorias fabricadas”, pois se criariam maiorias absolutas artificialmente pelo sistema eleitoral a partir apenas das simples. De acordo com Lijphart (2003), seria mais correto chamar o Reino Unido de uma democracia de maioria simples, ao invés de democracia majoritária. O método da simples seria desproporcional, pois poderia produzir um vencedor final que não tivesse conseguido obter a maior parte dos votos. Este sistema eleitoral desproporcional seria desvantajoso para os Liberais e os Liberal-Democratas, os quais, por isso, seriam favoráveis à introdução de alguma forma de representação proporcional. Por outro lado, a regra da maioria simples historicamente beneficiaria os Conservadores e os Trabalhistas, partidos que permaneceriam interessados no método desproporcional.

Outros membros da Comunidade Britânica teriam importado o modelo Westminster; porém, apenas a Nova Zelândia adotaria praticamente o modelo por inteiro. A alteração

importante que este país implementaria teria ocorrido em 1996, quando realizaria a primeira eleição por representação proporcional. Em relação às ex-colônias britânicas caribenhas, Lijphart assinala que elas adaptariam o sistema de Westminster. O autor destaca o caso de Barbados, um país situado em uma pequena ilha caribenha, que manteria as características do modelo inglês no que tange a relação do Executivo-Legislativo, mas, após sua independência em 1966, teria realizado eleições utilizando-se do critério de maioria do voto popular. Esta adequação do modelo também seria seguida pelas demais ex-colônias.

De modo geral, o modelo Westminster de democracia possuiria uma configuração oposta ao modelo consensual. Este arranjo institucional seria descrito por Lijphart com base nas características verificadas, especialmente, nos regimes democráticos da Suíça e Bélgica. Enquanto o modelo Westminster teria uma tendência a concentrar o Poder Executivo em gabinetes unipartidários de maioria mínima, o princípio do consenso permitiria a todos os partidos importantes, ou a maioria deles, participarem do governo através da formação de coalizões. O Executivo nacional suíço seria o Conselho Federal, formado por sete membros, cujas vagas seriam distribuídas proporcionalmente entre os três grandes partidos nacionais – Cristão Democrático, Social Democrático e o Radical Democrático. Nesta realidade, haveria também uma representação proporcional quanto aos critérios linguísticos, para que os grupos fossem, proporcionalmente representados na medida de suas dimensões. Em uma dinâmica similar na Bélgica, desde 1980, todos os gabinetes seriam formados pela coalizão de quatro ou seis partidos (LIJPHART, 2003).

Ainda de acordo com o autor, a Suíça e a Bélgica contariam com sistemas multipartidários, onde nenhum partido se aproximaria da posição majoritária. Uma das explicações para o surgimento e a manutenção destes sistemas multipartidários seria que seus sistemas eleitorais proporcionais propiciariam que as divisões de caráter social se organizassem em partidos. Outra característica dos legislativos suíço e belga residiria no bicameralismo, o que conferiria potencial representatividade para as minorias.

No Legislativo suíço, conforme Lijphart (2003), o Conselho Nacional seria a câmara baixa e representaria o povo suíço, e o Conselho dos Estados equivaleria à câmara alta ou federal, com representação proporcional dos cantões e subcantões. De modo similar, no Parlamento belga haveria duas câmaras, a Câmara dos Representantes e o Senado.

O sistema político suíço não seria nem parlamentarista e nem presidencialista. Haveria uma separação formal entre poderes, o que os tornaria mais independentes entre si. Os membros do Conselho Federal seriam eleitos individualmente para atuarem em um prazo fixo

de quatro anos. Constitucionalmente não haveria possibilidade da legislatura emitir voto de censura durante este tempo e, caso alguma proposta do Executivo fosse derrotada no Parlamento, não haveria punição para o parlamentar ou renúncia do membro do Conselho que apoiaria a propositura. Diferente dos outros países analisados pelo autor (Inglaterra, Nova Zelândia e Barbados), onde os gabinetes seriam claramente dominantes, o Conselho Federal suíço seria poderoso, mas não supremo.

Na Bélgica, o sistema de governo parlamentarista e o gabinete necessitariam da confiança do Legislativo, como nos exemplos do modelo de Westminster. Todavia, seriam formados por coalizões amplas e pouco coesas, sendo assim, seus gabinetes tenderiam a não ser dominantes. Haveria um relacionamento de concessões mútuas entre o gabinete e o parlamento belga, o que geraria uma parceria entre as duas instituições. Sendo assim, o autor afirma que tanto na Bélgica como na Suíça verificaria-se um equilíbrio entre o Poder Executivo e o Legislativo (LIJPHART, 2003).

Outro cenário pertinente para o estudo da relação Executivo-Legislativo reside nos países de vigência do presidencialismo. Na próxima seção, este assunto será analisado apresentando-se as características deste sistema de governo no continente americano, especialmente nos Estados Unidos e em alguns países da América Latina.

1.2 Relação Executivo-Legislativo no Presidencialismo

A despeito de longos debates acadêmicos e esforços políticos para uma alteração do sistema de governo vigente em algumas democracias do continente americano, o presidencialismo continuaria sendo o ponto central das constituições dos países da região, com exceção do Canadá e de países caribenhos (AMORIM NETO, 2006).

Em que pese à presença majoritária do presidencialismo no continente, Amorim Neto chama a atenção para uma variação na estrutura institucional adotada pelos países que em interação com a ideologia do presidente, o sistema partidário e as questões econômicas, acarretariam uma diversidade de padrões de governança, que poderiam ser associados no desempenho político e econômico dos países americanos. Com o objetivo de conceituar presidencialismo, o autor apresenta um balanço interpretativo a partir de cinco cientistas políticos (Arend Lijphart, Juan J. Linz, Giovanni Sartori, Matthew S. Shugart e John M. Carey), os quais se preocuparam em definir o presidencialismo em oposição ao

parlamentarismo. Partindo da análise da conceituação fornecida por alguns dos principais politólogos, Amorim Neto sumariza as características do presidencialismo.

Deste modo, de acordo com o autor, no presidencialismo o chefe de governo seria eleito diretamente pelo povo para um mandato fixo e constitucionalmente estabelecido e não poderia, sob condições normais, ser destituído pelo corpo parlamentar. Os termos dos mandatos do presidente e da Assembleia seriam fixos e não dependentes de mútua confiança. Já no parlamentarismo, o chefe do executivo seria selecionado pelos membros do Legislativo, dependeria do apoio deste e poderia ser afastado por um voto de desconfiança ou censura.

No presidencialismo, a possibilidade de nomeação e direção do governo conferiria ao presidente um amplo poder sobre o aparato do Estado. Além de que estabeleceria uma relação hierárquica entre o chefe do executivo e o seu gabinete. Neste caso, os membros deste seriam definidos apenas como assessores do presidente ou como chefes de ministérios.

Todavia, salienta Amorim Neto (2006) que algumas Constituições estabeleceriam que todos ou alguns atos do presidente deveriam conter uma assinatura de algum membro do gabinete ou, até mesmo, estabeleceriam uma forma de decisão colegiada dentro do Executivo. Como exemplo, o autor cita a constituição da Costa Rica, a Carta de El Salvador e as constituições peruanas de 1979 e 1993.

Uma constante universal dos regimes presidencialistas seria a competência irrestrita de demissão dos ministros. Mas, observa o autor, que haveria alguma variação nos poderes formais de nomeação. Nos Estados Unidos, o presidente precisaria do consentimento de 2/3 do Senado para escolher seus secretários de Estado (equivalente a ministros de outros países). Na prática, estudos sobre o assunto mostram que esta formalidade pouco afetaria a capacidade do chefe do Executivo de organizar o gabinete como desejaria. Desta forma, os poderes de demissão e nomeação ministerial seriam invariavelmente extensos e quase absolutos no presidencialismo.

Uma especificidade da formação dos gabinetes no presidencialismo seria que, apesar da digna posição de ministro de Estado, o chefe do Executivo seria livre para se aconselhar com quem quisesse, seguindo ou não os conselhos que recebesse, mesmo que vinhesse a contrariar as preferências do ministro formalmente encarregado pela questão em análise. No regime presidencialista, não necessariamente seria o ministro nomeado pelo chefe do Executivo quem determinaria as políticas a serem implementadas em sua pasta, situação contrária ao que se daria nos regimes parlamentaristas. Amorim Neto (2006) acrescenta que o presidente poderia negar aos chefes das pastas a autoridade para nomear seus próprios

subordinados, reduzindo, portanto, a possibilidade de organizarem a burocracia de acordo com as suas preferências. A estrutura institucional no presidencialismo permitiria ao Executivo enfraquecer o gabinete presidencial.

O Chefe do Executivo poderia interferir na composição do ministério e ainda poderia usá-lo com considerável margem de manobra, o que despertaria o interesse em saber quais incentivos os partidos e políticos teriam para integrar um gabinete presidencial. Amorim Neto (2006) procura responder a este questionamento a partir de uma comparação entre a América Latina e os EUA.

Na presidência norte-americana, a assessoria da Casa Branca seria fortalecida no interior do Poder Legislativo em detrimento do gabinete, onde este possuiria um papel decisório menor. Outro fator destacado pelo autor seria a alta qualidade da assessoria legislativa disponível aos congressistas, o que faria com que estes não precisassem recorrer à burocracia do Executivo para formularem suas pretensões. Diante do cenário exposto, participar do gabinete não se tornaria interessante para os políticos e os partidos.

Em relação aos países latino-americanos, conforme o autor, não haveria evidências sistemáticas a respeito do poder dos palácios presidenciais em relação aos gabinetes. Mas consideraria plausível supor que, embora houvesse uma importante assessoria lotada no palácio presidencial, esta não se sobreporia ao gabinete como ocorreria nos EUA. Amorim Neto afirma ainda que, em virtude do grande papel econômico desempenhado pelo Estado na América Latina, com suas enormes burocracias, seria um desperdício o presidente não utilizar os ministros para fins políticos importantes (2006, p. 34).

Outro fator determinante como incentivo para os partidos e políticos participarem do Executivo estaria relacionado à capacidade técnica das legislaturas. Ao contrário do que ocorreria nos EUA, na América Latina não haveria uma quantidade suficiente de assessores para oferecer aos parlamentares uma avaliação técnica de boa qualidade das políticas governamentais. Sendo assim, tal situação conferiria ao Executivo uma forma de influenciar na formulação de programas e leis, o que despertaria uma atração pelo gabinete, não só para políticos com objetivos clientelistas, mas também com motivações programáticas.

Uma característica relevante na formação ministerial seria que, na América Latina, os parlamentares chamados para compor o gabinete deveriam apenas pedir licença do cargo Legislativo que ocupariam, pois não haveria a necessidade de renúncia como nos EUA, sendo substituído pelo seu suplente. No caso brasileiro, por exemplo, as regras de suplência seriam permissivas, o então ministro poderia renunciar ao cargo do gabinete e voltaria a ser

parlamentar, participando de votações importantes para sua pasta. Após a votação, seria renomeado para sua pasta ministerial. O fato dos deputados e senadores latino-americanos poderem ser ministros sem perder sua cadeira no parlamento enfatizaria a atratividade dos postos ministeriais para os políticos. Ademais, as nomeações ministeriais seriam utilizadas, via de regra, como uma ferramenta para obtenção de apoio legislativo.

Ao analisar o presidencialismo mexicano, Olvera (2007) destaca que não haveria coligações de governo, apenas eleitorais. Em virtude da quantidade limitada de partidos políticos protagonistas, haveria uma dificuldade em realizar reformas essenciais, já que todas as agremiações possuiriam presença nacional e um relativo equilíbrio de forças. Na ótica do autor, o Poder Legislativo mexicano não seria profissional, pois não existiria reeleição. Os regulamentos internos seriam ultrapassados e os parlamentares trabalhariam poucos dias durante o ano. Neste sentido, de acordo com a visão de Olvera, o sistema presidencialista seria precário. O presidente mexicano poderia até governar com uma minoria parlamentar, desde que não tentasse realizar reformas fundamentais. Ele não teria poderes para controlar o Legislativo, seu poder de veto seria fraco e careceria da capacidade significativa de promulgação de decretos, já que estes poderiam ser revistos diante da Suprema Corte.

Em que pesem os argumentos de Olvera, nos últimos anos, Kenneth F. Greene e Mariano Sánchez-Talanquer (2018) verificaram significativas mudanças no sistema partidário mexicano a partir das eleições presidenciais de 2018. Nestas, o candidato de esquerda Andrés Manuel López Obrador (AMLO) teria fundado um novo partido, o Morena e venceria os dois maiores e tradicionais partidos existentes, o Revolução Democrática (PRD) e Partido da Ação Nacional (PAN). A população insatisfeita teria atribuído a culpa pela pobreza no país, aumento da desigualdade social, criminalidade e corrupção generalizada a estes dois partidos e escolheria aquele que se mostraria como uma nova opção.

Diante de um contexto de desorganização e rejeição dos tradicionais partidos mexicanos, os autores afirmam que o efeito mais provável seria “a recomposição do sistema com fortes alinhamentos programáticos” (Greene; Talanquer, 2018, p. 99). A derrota dos maiores partidos por um mais desestruturado, serviria como um incentivo a uma melhor organização interna, no que tange as suas ideologias. Já que estes possuiriam uma base eleitoral que se indentificaria com políticas econômicas de esquerda e de direita. Salientam ainda que as regras institucionais ajudariam na manutenção da estabilidade do sistema partidário, haja vista que elas favoreceriam aos grandes partidos.

A expectativa dos autores quanto à reestruturação dos partidos fracassados nas eleições presidenciais estaria ligada a atuação do atual presidente AMLO, visto que teria gerado expectativas com suas promessas eleitoreiras. Além disto, restaria verificar sua atuação junto ao parlamento no que tange a conquista de apoio do partido de centro, posto que os partidos mexicanos seriam disciplinados e desta forma teria a maioria necessária para mudanças constitucionais.

Llano e Sánchez salientam que um modelo legislativo bastante difundido na América Latina seriam os legislativos bicamerais, cujas deliberações ocorreriam em câmaras distintas, a Alta (Senado) e a Baixa. A metade dos países latinos contaria hoje com este tipo de legislatura: México, República Dominicana, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai. De acordo com os autores, “a legitimação democrática das câmaras altas através da eleição direta dos seus membros e poderes constitucionais quase equivalentes para ambas as câmaras”, colocaria “os bicameralismos do continente entre os mais poderosos do mundo” (2007, p. 160).

Os cientistas políticos afirmam ainda que o poder das câmaras altas no continente fundamentaria-se nos poderes constitucionais que permitiriam a participação de cada Casa no processo legislativo, como também nas regras de resolução de desacordos intercamerais e nas atribuições de cada câmara para controlar o Poder Executivo. Embora houvesse especificidades na tramitação das leis, tornando algum senado mais débil do que outros, todos eles possuiriam a faculdade para iniciar suas próprias leis ou repelir qualquer outra iniciativa, além de extensas possibilidades de controle.

Da mesma forma que as câmaras baixas, o senado poderia efetuar interpelações, criar comissões de investigação, apresentar pedidos de informação, dentre outros. Situação diferente do que ocorreria no bicameralismo operado sob sistemas parlamentaristas, onde estas faculdades seriam exclusivas das Câmaras Baixas. Outra característica dos senados latino-americanos seria que eles contariam com faculdades exclusivas para confirmar as nomeações propostas pelo Poder Executivo em diversas áreas, como o Poder Judiciário, as agências reguladoras e o serviço exterior.

Sendo assim, diante dessas características, os autores alegam não haver dúvidas que estaríamos diante de senados poderosos, atores centrais “na complexa engrenagem de pesos e contrapesos ao duplicar os controles do Poder Legislativo sobre o Executivo e oferecer contrapesos frente ao perigo de uma tirania da maioria ou uma ‘tirania da câmara baixa’” (LLANOS; SÁNCHEZ, p.161).

Amorim Neto (2006), a partir das análises de Carey e Shugart (1992), verificou uma impressionante variação no que tange aos poderes legislativos dos presidentes. Estes últimos autores classificam estas prerrogativas legislativas dos mandatários em dois tipos: os reativos e os proativos. Os poderes do primeiro tipo seriam aqueles em que o presidente poderia impedir a modificação da legislação mesmo diante de uma legislatura de oposição. Seria o caso do veto, um poder reativo por excelência, cujo alcance dependeria das maiorias exigidas para derrubá-lo e o Chefe do Executivo poderia discordar de uma lei totalmente ou de apenas parte dela. No Brasil, por exemplo, o mandatário poderia vetar de forma parcial ou total, mas a maioria absoluta do Congresso poderia derrubar esta decisão. Nos EUA, o presidente poderia apenas utilizar o veto total, sendo necessária uma maioria legislativa de 2/3 para suspendê-lo.

Por sua vez, os proativos seriam aqueles que permitiriam ao Chefe do Executivo propor e modificar a legislação que o Parlamento não teria iniciado por conta própria. O melhor exemplo de um proativo seria a medida provisória, expediente comumente mobilizado pelos presidentes brasileiros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Na América Latina, Argentina (a partir de 1994), Peru e Equador também contariam com prerrogativas constitucionais semelhantes à MP. Outras Constituições concederiam ao mandatário apenas a faculdade de baixar decretos administrativos, através deles o presidente regularia e interpretaria as leis existentes e emitiria instruções à administração pública. Os decretos administrativos seriam um tipo inferior de capacidade legislativa, pois os presidentes só poderiam alterar as políticas governamentais dentro dos limites estipulados por uma lei já em vigor.

Os cientistas políticos Montero e Sáez (2009) analisaram a taxa de sucesso legislativo⁴ dos presidentes em 12 países latino-americanos⁵ e constataram uma variação. O México destacaria-se no resultado obtido, com uma taxa de 95,4% de medidas aprovadas, dentre as leis que o Executivo teria iniciado entre 1982-2003. Outros seis países (Paraguai, Honduras, Panamá, Chile, Peru e Bolívia) apresentariam padrões com taxas elevadas, variando entre 70% e 80%. O único país com taxa de sucesso legislativo inferior a 50% seria o Equador, que obteve 38,9% durante os anos de 1995-2002.

⁴ Relação existente entre o número de iniciativas apresentadas pelo Executivo e a quantidade que é de fato aprovada (MONTERO; SÁEZ, 2009).

⁵ Brasil, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana não foram analisados na pesquisa. (MONTERO; SÁEZ, 2009).

Ao comparar as taxas de aprovação dos projetos dos presidentes latino-americanos com os números verificados em países europeus, caracterizados pelo regime parlamentarista, os autores perceberam que estas taxas seriam relativamente baixas, já que na Europa aproximadamente 90% dos projetos do Executivo seriam aprovados.

Os autores destacam os fatores que favoreceriam o sucesso legislativo, a saber: regras constitucionais e regimentais que permitiriam ao Poder Executivo interferir no processo legislativo; ser apoiado pela maioria dos parlamentares; e uma maior coerência ideológica entre os legisladores que pertenceriam aos partidos ou à coligação que apoiaria o presidente. Indicam ainda fatores que diminuiriam a taxa de aprovação das proposições do mandatário, seriam eles: a existência de um alto número de partidos polarizados no Congresso e o distanciamento da data de eleição do Executivo e o dia da realização das sessões legislativas. Na visão de Montero e Sáez (2009), quanto mais perto da data da eleição do Executivo as proposições deste fossem votadas, mais chances teriam de serem aprovadas em virtude da força popular oriunda da eleição; caso contrário, o sucesso legislativo seria prejudicado.

1.3 Relação Executivo-Legislativo no Brasil

A fim de melhor compreender o sistema político brasileiro na Nova República, esta seção se reserva a apresentar uma breve exposição dos principais argumentos mobilizados para explicar a relação entre Executivo e Legislativo em âmbito nacional, apresentando o funcionamento do “presidencialismo de coalizão”, como também as críticas que permeiam o assunto.

1.3.1 Conceito de Presidencialismo de Coalizão

O termo presidencialismo de coalizão surge no ano de 1988, em artigo “clássico” de Sérgio Abranches, em um contexto de redemocratização, após um período de ditadura militar. A promulgação da nova Constituição, tida como democrática, trazia em si o rompimento com a velha ordem, mas guardava traços do regime ditatorial anterior, a exemplo do dispositivo das MP’s, semelhante ao Decreto-Lei.

O cientista político brasileiro afirma que a heterogeneidade social seria uma característica marcante do processo de desenvolvimento histórico brasileiro, cuja desigualdade atingiria as estruturas social, econômica e política. Na primeira, o autor observa

o fracionamento da estrutura de classes, que determinaria a multiplicação de demandas distintas e conflituosas entre si. No aspecto econômico, estas diferenças revelariam graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desigualdade de renda entre pessoas, empresas, setores e regiões.

No âmbito político, Abranches verifica comportamentos distintos: de um lado, as formas mais atrasadas de clientelismo e, do outro, padrões de comportamento ideologicamente estruturados. Afirmar ainda o autor que haveria um pluralismo, através dos quais diferentes grupos associariam expectativas e valorização diferentes às instituições. Não haveria, portanto, uma concordância em como o Estado deveria se organizar, funcionar, nem tampouco no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado. O perfil múltiplo e fracionado de demandas geraria insatisfações e frustrações de todos os setores, inclusive daqueles que seriam beneficiados pela atuação estatal.

Em virtude da multiplicação de demandas, conforme o autor, o Estado passaria a intervir de forma ampliada, crescendo e burocratizando-se, ao mesmo tempo em que seguiria “incapaz de processar institucionalmente toda esta diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores” (ABRANCHES, 1988, p. 7).

Segundo o autor, este quadro heterogêneo da sociedade brasileira seria o cenário que geraria o dilema institucional brasileiro, pois surgiria a necessidade de se encontrar um ordenamento institucional capaz de agregar e processar as diferentes pressões existentes. Capacitaria assim, o Estado para intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.

O artigo apresentado por Abranches analisou alguns componentes deste dilema, especialmente em relação ao conflito entre Executivo e Legislativo, que seria o elemento crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em virtude “dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo” (ABRANCHES, 1988, p. 8).

Dentre as democracias⁶ analisadas, Abranches constatou o presidencialismo como a primeira característica que marcaria a especificidade do modelo brasileiro. A maioria dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra seria parlamentarista. No grupo de países analisados pelo autor, cuja amostra parece enviesada na comparação, a única exceção exclusivamente presidencialista seria a dos Estados Unidos da América (EUA), que receberia

⁶ Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Inglaterra, Suécia, Suíça e Brasil.

frequentemente a denominação de “presidencialismo imperial”⁷. O Brasil seria o único país que combinaria a proporcionalidade, o multipartidarismo, o “presidencialismo imperial”, com a organização do Executivo através das grandes coalizões. A esta organização institucional peculiar brasileira, o cientista político nomeia, como acima referido, de “presidencialismo de coalizão”.

Ainda de acordo com Abranches, a formação de uma maioria parlamentar uníssona nas sociedades multipartidárias seria praticamente inviável; sendo assim, a instituição de governos mediante a formação de coalizões seria uma condição de governabilidade. Surgiria desta forma, a necessidade da formação de alianças com ampla capacidade de negociação nas sociedades mais divididas e mais conflituosas, a fim de se garantir a estabilidade institucional.

Ao analisar a dinâmica da organização dos governos de aliança, Abranches ressalta que em contextos de estruturas políticas e sociais mais homogêneas e estáveis teriam-se maior ênfase em coalizões com menor número de partidos e maior proximidade ideológica, com vistas a reduzir as contrariedades. Diferente do que ocorreria em sociedades mais heterogêneas, onde a solução mais viável seria a formação de grandes coalizões, com a inclusão de maior número de agremiações e admitiria maior diversidade ideológica.

Conforme o autor, os problemas do Brasil não derivariam do sistema de representação e nem das fragilidades do quadro partidário, resultariam “muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social” (ABRANCHES, 1988, p. 21). Para o autor, a unidade linguística, a hegemonia do catolicismo e a recusa em reconhecer as diversidades e desigualdades raciais teriam ofuscado o fato de que a sociedade brasileira seria plural. Salienta ainda que esta pluralidade não se resumiria apenas às questões de classe, existiriam importantes componentes sociais, culturais e regionais que precisariam ser considerados.

Ao explicar a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil, Abranches chama a atenção para a influência dos Estados no governo federal através da política de governadores. O autor afirma que a formação de coalizões seguiria dois eixos: o partidário e o regional (estadual). No eixo partidário seria necessário ao governo procurar apoio de uma maioria qualificada no parlamento, que lhe permitiria bloquear ou promover mudanças constitucionais. No aspecto regional, o autor afirma existir uma lógica implícita “à formação das coalizões governamentais e o fato de alguns estados aparecem como representantes

⁷ De acordo com Abranches (1988), o presidencialismo imperial baseia-se na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo.

preferenciais de suas regiões, denotando sua liderança nos blocos regionais de nosso sistema político” (ABRANCHES, 1988, p. 25).

O referido cientista político entende que para o Chefe do Executivo construir uma base parlamentar de apoio, o presidente teria que combinar critérios partidários e federativos, levando-se em conta o poder dos governadores. Desta forma, a composição da coligação seria marcada, do ponto de vista socioeconômico e político, pela heterogeneidade. Sendo assim, com vistas a atender este duplo critério (partidário e federativo) e em virtude da diversidade dos interesses sociais envolvidos, as alianças seriam fadadas à ineficiência governamental.

O autor considera ser o presidencialismo brasileiro marcado pela instabilidade. Ele entende que a continuidade da coalizão seria determinada pela capacidade de negociação do presidente, resguardando os interesses coletivos, fazendo concessões em nome da estabilidade do grupo aliado e do sucesso da gestão governamental. Nos períodos de crise, as cisões internas, fruto do surgimento de facções que fomentariam a polarização de ideias e a instabilidade inerente aos governos de coalizão, adquiririam proporções mais graves. O que afetaria diretamente o presidente, por ser ele o único ponto de convergência de todas as divergências. Desta maneira, a presidência sofreria a sobrecarga desgastante, tornando-se o epicentro de todas as crises.

Ao considerar um cenário hipotético de autoridade enfraquecida e de oposição mais forte, Abranches afirma que caberia ao chefe do executivo demitir o ministério e buscar a recuperação de sua base de apoio. Ainda no panorama eventual criado pelo autor, a situação ficaria ainda pior se o mandatário tivesse rompido com o seu partido, pois estaria enfrentando não só a oposição da maioria, mas também a desconfiança dos seus aliados naturais. Em outro contexto idealizado, poderia acontecer do presidente delegar sua própria autoridade para a facção, tornando-se cativo deste, colocando em risco a estabilidade democrática. Haveria ainda a possibilidade de o chefe do executivo enfrentar o grupo, confrontando o parlamento e afirmando sua autoridade numa postura prejudicial à normalidade democrática. Neste caso, o Congresso poderia vetar as proposições do mandatário, gerando uma paralisia do processo decisório e, como consequência, uma ruptura deste. Estas situações demonstrariam, de acordo com Abranches (1988), o dilema institucional do presidencialismo de coalizão.

Saliente-se que o grande temor dos cientistas políticos e dos constituintes de 1988, levando-se em consideração a recente retomada do regime democrático, era termos novamente uma experiência de “paralisia decisória”, tal como ocorreu em 1964, segundo a famosa tese do cientista político brasileiro Wanderley Guilherme dos Santos (1986).

[...] a crise brasileira de 1964 foi uma crise de paralisia decisória, ou seja, um colapso do sistema político, resultante de sua incapacidade de funcionar (isto é, de tomar decisões sobre questões conflitantes) e não a consequência de algum programa governamental específico, consistentemente implementado (SANTOS, 1986, p. 10).

Limongi (2007) afirma que, de uns tempos para cá, se tornaria comum nomear o sistema político brasileiro como “presidencialismo de coalizão”. A adjetivação que passaria a acompanhar o termo presidencialista deixaria subentendido à existência de algo especial. Teríamos, portanto, a vigência de um mecanismo com características próprias, que, para o bem ou para o mal, funcionaria de uma forma especial.

Embora a intenção de organizar coalizões fosse para superar o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma grande coalizão partidária-regional acabaria reduzida à impotência em virtude das diferenças acima apontadas, sendo muito difícil que fosse capaz de garantir a aprovação de uma agenda presidencial consistente (LIMONGI, 2007).

Corroborando este pensamento, os pesquisadores Carreirão e Perondi (2009) relatam que, até meados da década de 1990, a literatura⁸ afirmaria que devido, especialmente, à forma de governo presidencialista, à legislação partidária e ao sistema eleitoral proporcional com lista aberta, a atuação do parlamentar nos Legislativos seria essencialmente individualista, sem disciplina partidária, trazendo consequentes problemas de governabilidade, no sentido do Executivo conseguir apoio parlamentar para implementar seu programa de governo.

Todavia, desde então, uma linhagem de estudos, como os de Figueiredo e Limongi (1999), passaria a se contrapor às teses antes apresentadas. Embora estes autores concordem com a existência de incentivos para uma ação individual do parlamentar, dada a legislação eleitoral e partidária, entendem que haveria mecanismos institucionais, tanto na Constituição como nos Regimentos Internos das casas legislativas, que permitiriam ao Executivo atuar com ampla capacidade para implementar sua agenda.

Em pesquisa apresentada, Figueiredo e Limongi (1999) analisaram a organização institucional do sistema político brasileiro e de seus efeitos sobre o papel dos poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas, durante os anos de 1988 a 1994. De acordo com eles, a Constituição de 1988 teria ampliado os poderes legislativos do presidente da República, mantendo as inovações institucionais introduzidas pelas

⁸ Wanderley Guilherme dos Santos (1986), Abranches (1988).

constituições do período ditatorial, possibilitando uma divisão de poder favorável ao Executivo.

Os autores salientam que a participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas seria “a mais importante conquista do Congresso consagrada pela nova Carta” (1995, p. 42), já que os governos militares haviam restringido esta participação do legislativo nas questões orçamentárias. Dentre as novas atribuições do Legislativo, Figueiredo e Limongi destacam

a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal (1995, p. 42)

Ao analisar o presidencialismo brasileiro, os autores revelam que o Congresso não tenderia a atuar enquanto uma instância institucional de veto à agenda do Executivo. Este Poder disporia de prerrogativas e recursos que induziriam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. Sendo assim, para os autores, não pareceria congruente o diagnóstico que todo e qualquer parlamentar teria apenas a estratégia de agir e não contribuir com o presidente. O controle sobre a iniciativa legislativa exercido pelo mandatário criaria incentivos para que parlamentares se juntassem ao governo, apoiando a sua agenda. Segundo os autores, este controle de agenda produziria o mesmo efeito existente na forma parlamentarista de governo, o que aproximaria estes dois tipos de sistema.

A preponderância legislativa do Executivo brasileiro na atual constituição seria similar ao estabelecido no regime civil-militar, sendo diferente do arranjo existente durante a democracia de 1946. Esta característica seria explicada em virtude da continuidade legal entre o período autoritário e o atual, particularmente no que tange às normas que regulamentariam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Asseguram Figueiredo e Limongi (1999) que, sob a Constituição de 1988, o presidente se constituiria no principal legislador de direito e de fato.

Shugart e Carey afirmam que, do ponto de vista legal, o Chefe do Executivo brasileiro seria um dos mais poderosos do mundo, pois a Constituição de 1988 outorgaria a estes presidentes a prerrogativa de emitir decretos-leis, as chamadas medidas provisórias, entre outras (1992 apud AMORIM NETO, 2006).

Este domínio legislativo do Executivo derivaria diretamente da capacidade, constitucionalmente garantida, de controlar a agenda dos trabalhos, tanto em relação ao tempo

como ao conteúdo. Mecanismos estabelecidos pelas constituições militares e ratificados pela Constituição de 1988, tais como: extensão da exclusividade de iniciativa legislativa em determinadas matérias, poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos, permitiriam ao Executivo definir a agenda, ditando os trabalhos Legislativos. Além disso, induziriam os parlamentares à cooperação e permitiriam estratégias para a aprovação de seus projetos, impossibilitando que as propostas presidenciais fossem engavetadas.

Consoante Figueiredo e Limongi, o poder de agenda seria entendido como a “definição dos temas substantivos a serem apreciados e determinação dos passos e da sequência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório” (1999, p. 69).

A cientista política Magna Inácio (2007) assegura que o poder de agenda relacionaria-se com a capacidade de determinado ator influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos a partir dos quais tais opções se converteriam em decisões políticas. Esta influência seria exercida por meio da restrição e seleção destas possibilidades e mediante a redução das oportunidades para a modificação ou substituição destas alternativas pelos demais participantes do processo decisório.

Limongi e Figueiredo (2009) esclarecem que a agenda construída seria politicamente formada. O Legislativo não seria excluído totalmente deste processo, pois o Executivo não iria agir de forma isolada nesta definição de agenda. Ele precisaria da maioria legislativa para sua aprovação. A agenda aprovada seria a agenda da maioria. O que estivesse fora da pauta ou questões não decididas não contariam com o apoio da maioria.

O diagnóstico dominante na literatura⁹ dizia respeito à crise de governabilidade existente no Brasil, decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo que, embora fosse fortalecido pelo texto constitucional, seria incapaz de agir devido à ausência da estrutura partidária necessária. Contrapondo-se a este diagnóstico, Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que as normas que regeriam a distribuição de direitos e recursos parlamentares dariam origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso. Para os autores, os partidos políticos, por força regimental, seriam os responsáveis pela estruturação deste padrão centralizado que se harmonizaria com o papel predominante do Executivo.

⁹ Wanderley Guilherme dos Santos (1986), Abranches (1988).

Com a hipótese que os partidos políticos brasileiros desempenhariam importante papel no Legislativo, os autores constataram que a disciplina partidária analisada no período 1989-1994 estaria bem acima daquela suposta pelo senso comum. Através do exame de 221 votações nominais, Figueiredo e Limongi (1999) concluem a respeito da importância dos partidos e que a filiação partidária seria um ótimo indicador do voto do parlamentar. Para eles, a disciplina verificada seria suficiente para tornar as votações previsíveis.

Explicam ainda que não haveria a necessidade da disciplina partidária ser gerada na arena eleitoral, pois ela seria possível graças aos amplos poderes conferidos aos líderes dos partidos pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado, a fim de que possam agir em nome dos interesses de suas facções. Desta forma, o papel dos líderes seria potencializado, dificultando o comportamento individualista e oportunista do parlamentar. O controle exercido pelos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos e a possibilidade de aplicação de sanções forneceriam as bases para a estruturação das bancadas, protegendo os interesses comuns do grupo contra os incentivos para o político agir de forma oportunista, como também garantindo a disciplina.

Mesmo dotado de poderes legislativos, o presidente precisaria de uma maioria no Congresso para que suas proposições fossem aprovadas. Este apoio seria obtido através da distribuição das pastas ministeriais, acesso a recursos públicos e possibilidade de promoção pessoal do parlamentar graças à atuação do presidente. Partidos que recebessem pastas seriam membros do governo, deveriam, por consequência lógica, votar a favor de propostas e interesses do Executivo. Situação que afetaria até mesmo, segundo os autores, as coligações formadas, pois também funcionariam como apoiadoras do presidente. Os parlamentares possuiriam interesse no sucesso mais amplo das políticas governamentais, pois estas afetariam suas chances de reeleição.

Os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1999) mostram uma forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se disporia a cooperar e votar de maneira disciplinada. A previsão de indisciplina partidária e de um Congresso que agisse como *veto player* institucional estaria falseada pelos dados.

Ao analisar os instrumentos Legislativos à disposição do Executivo, os autores em tela destacariam as Medidas Provisórias como o mais poderoso. O art. 62, da atual Constituição Federal (1988) disciplina o instrumento legislativo, possibilitando ao presidente a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Observam ainda uma semelhança entre a medida provisória e o Decreto-lei, importante expediente presente nas constituições do período da ditadura civil-militar. O art. 55 da Constituição de 1967 disciplinava o Decreto-lei, nos seguintes termos:

O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I- segurança nacional;

II- finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III- criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º.- Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º.- A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência. (BRASIL, 1967, grifo nosso)

Salientam os autores que, embora houvesse diferenças entre o Decreto-lei e a Medida Provisória, seria inegável a existência de uma continuidade. A MP, prevista na CF de 1988, seria resquício do Decreto-lei presente nas constituições do período autoritário, estabeleceria-se como um poderoso instrumento legislativo à disposição do Executivo. Desta forma, através da edição de medidas provisórias, o Executivo exerceria sua predominância legislativa. Se a MP não fosse apreciada em até 45 dias após sua publicação, instalar-se-ia o regime de urgência, ficando sobrestadas todas as outras deliberações que estivessem em tramitação nas casas legislativas; ou seja, haveria um trancamento da pauta de votação, através do qual o Poder Executivo passa a ditar a agenda do Legislativo.

Importante salientar a modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 32, publicada em 12 de setembro de 2001, que ampliou o prazo de vigência da MP de 30 para 60 dias, prorrogáveis por mais 60. O Congresso seria obrigado a se manifestar em até 45 após a publicação da MP sob pena de trancamento da pauta. Tal modificação seria posterior ao período inicialmente estudado por Figueiredo e Limongi (1999).

Ao se manifestarem sobre a nova regulamentação, os autores ressaltam a permissão para apenas uma reedição, embora o prazo de tramitação de uma MP tenha passado de 30 para 60 dias.

Além disso, nos últimos 15 dias de vigência de sua primeira edição, a Medida Provisória passou a travar a pauta, isto é, impede outras votações no plenário da Casa em que está tramitando e sendo apreciada. Ou seja, a nova regulamentação “amarra as mãos da maioria”, forçando-a a deliberar dentro do prazo máximo de 120 dias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 165).

Fabianos Santos, afirma que

O intuito da PEC 32 era mitigar o ímpeto do Executivo em legislar via MPs. Pressupunha que os governos selecionariam medidas relevantes e urgentes de modo a não paralisar os trabalhos legislativos. A realidade, como comumente ocorre com matérias relacionadas a reformas políticas, mostrou-se bem diferente. A nova regra, ao invés de inibir, produziu um número maior de emissões tanto no final do governo FHC como no atual governo Lula. Ao mesmo tempo, fato de certa forma raro sob a antiga regra, foram rejeitadas 14 MPs no governo FHC e, até agora sete no governo Lula – o que corrobora o ponto a respeito do manto protetor do mecanismo de reedições. Em suma, a eliminação da possibilidade de reedição, assim como a obrigatoriedade da manifestação do plenário, traz à tona a possibilidade de conflito aberto e público (SANTOS, 2007, p. 229).

Figueiredo e Limongi (1999) informam ainda que a visão dominante costumaria analisar as medidas provisórias como instrumentos eficazes a serem utilizados pelo Executivo quando possuísse minoria no Congresso, pois seria uma forma de superar resistências e impor sua vontade. Todavia, salientam que as medidas provisórias poderiam ser mais poderosas ao serem utilizadas por um Executivo que contaria com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão, pois, nestes casos, funcionariam como um mecanismo eficaz de preservação de acordos e de proteção da aliança governamental nas decisões contra medidas impopulares.

Outra relevante prerrogativa seria o Poder de Veto, previsto no artigo 84, Inciso V da Constituição Federal: “Compete privativamente ao Presidente da República: vetar projetos de lei, total ou parcialmente”. Nestes termos, o mandatário poderia impedir os projetos de lei propostos pelo Legislativo, na íntegra ou em parte, sob a justificativa de considerá-los inconstitucionais ou contrários ao interesse público, no prazo de 15 dias, devendo comunicar ao Senado Federal as suas razões. Neste caso, este seria remetido ao Congresso Nacional, que deveria examiná-lo no prazo máximo de 30 dias. Figueiredo e Limongi (1996) afirmam que, durante o período estudado, o poder de veto teria sido usado de forma extensiva pelo presidente, sendo a decisão do Executivo raramente revertida pelo Legislativo.

Não obstante a apresentação de argumentos em relação ao presidencialismo de coalizão, resta pertinente expor outros posicionamentos a fim de proporcionar uma visão mais ampla do debate na literatura acerca do assunto.

1.3.2 Críticas ao Presidencialismo de Coalizão

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995, 1998 e 1999) desenvolveram ao longo de seus trabalhos uma argumentação relativamente positiva a respeito do

funcionamento do atual sistema político brasileiro baseado no presidencialismo de coalizão. De acordo com os autores, a verificada predominância do Poder Executivo proveria ordem ao funcionamento deste e garantiria a governabilidade. Ao analisar o período de 1989 a 1994, os autores concluíram que os partidos políticos apresentariam uma disciplina considerável, muito acima do previsto, visto que os encaminhamentos dos líderes tenderiam a ser seguidos e, assim, permitiriam antever o resultado da votação. Este diagnóstico de governabilidade, juntamente com a disciplina partidária, contradizeria a percepção anteriormente dominante e, por sua vez, seria questionado por outros autores.

Ames (2003) define esta relação como uma tentativa exaustiva do presidente da República e dos líderes partidários para obter a cooperação dos deputados nas votações das propostas de interesse do governo. A negociação passaria a ter um preço muito alto e tornar-se-ia ineficiente, podendo eventualmente levar a uma paralisia decisória, causar um atraso nas votações ou modificar as propostas originais, por vezes alterando o conteúdo e seu efeito prático.

Acrescenta ainda o autor, a ideia de que a relação entre os Chefes dos Executivos e as Câmaras dos deputados seria conflituosas e que os governos não conseguiriam implementar suas agendas, sendo esta uma característica comum em todas as democracias e, especialmente, nos sistemas presidencialistas. Salienta que os mandatários brasileiros seriam particularmente incapazes, podendo ser essa fragilidade encontrada na possibilidade que os deputados possuíam para desertar da orientação de seus partidos quando dispusessem de motivação e autonomia. As motivações poderiam ser ideológicas ou eleitorais. As primeiras refeririam-se as preferências do deputado que seriam diferentes das da maioria do partido, sendo menos provável a cooperação. Quanto às eleitorais, os parlamentares teriam maior estímulo para desertar quando os interesses de seus representados divergissem da posição do seu partido. Estes deputados também precisariam distribuir bens clientelísticos a seus eleitores, com o intuito de garantir sua sobrevivência política.

No que tange à autonomia, Ames (2003) afirma que os parlamentares que ocupariam uma melhor posição pós-eleitoral na lista do partido, possuíam uma situação mais confortável para desertarem. Desta forma, de acordo com o autor, a disciplina partidária poderia ser uma consequência dos incentivos ao clientelismo, das demandas do eleitorado e das preferências programáticas comuns, da força dos líderes partidários ou da busca dos deputados pela reeleição.

Em relação à metodologia aplicada por Figueiredo e Limongi (1999), Ames (2003) afirma que quando os referidos autores analisariam apenas as propostas que vão à votação, acabariam, de fato, demonstrando uma influência do Executivo no processo decisório. Todavia, Ames salienta a necessidade de investigar as propostas que o presidente nem chegaria a enviar para o Congresso, quando perceberia a possibilidade de resistência à sua aprovação.

Refutando a ideia de uma agenda não submetida ao parlamento em virtude da antecipação de sua rejeição, Limongi (2007) afirma que este recurso desprezaria as estratégias utilizadas pelo Executivo, pois este poderia enviar uma proposta radical, para depois ceder, ameaçar modificá-la, tudo com o intuito de obter vantagens em outro momento.

Na tentativa de explicar a cooperação dos deputados em relação às lideranças partidárias, Ames analisa que “boa parte da política brasileira se concentra nas tentativas dos políticos de nomear aliados para cargos burocráticos e de prover bens públicos individualizados ou geograficamente específicos, que os americanos chamam de *Pork Barrel*” (AMES, 2003, p. 14). O termo seria utilizado pela literatura para se referir, de forma pejorativa, a políticas distributivas.

O autor afirma que o sistema político brasileiro funcionaria através de trocas de apoio por benefícios, particularmente na forma de emendas orçamentárias. Deste modo, o Legislativo, em virtude de incentivos personalistas, tenderia a focar sua produção na formulação de políticas públicas localistas, de caráter clientelista, ao invés de um trabalho voltado para o nacional. Sendo assim, ainda na concepção de Ames (2003), a troca de apoio entre os dois poderes seria prejudicial à democracia brasileira, pois favoreceria a continuidade de práticas antigas de clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo, que poderiam estar na base da corrupção.

A cientista política e professora estadunidense Marisa Kellam (2004) afirma que os presidentes da América Latina preferiam formar coalizões com partidos clientelistas ou preocupados com temas locais. Conforme a autora, estes parceiros seriam mais “baratos”, porque suas demandas não comprometeriam o programa do governo no que diz respeito à política macroeconômica e a outras dimensões relevantes da política nacional, que atingiria a reputação do mandatário. Ela sustenta que nos países em que os partidos clientelistas ou regionalistas possuíam um peso parlamentar, eles tornam-se importantes competidores no processo de formação do gabinete. Os ministérios seriam moeda de troca entre o presidente e os partidos, propiciando coalizões governativas instáveis (apud AMORIM NETO, 2006).

Contrário à tese defendida por Figueiredo e Limongi (1995) do predomínio da liderança na Câmara, Ames (2003) questiona o posicionamento de que haveria uma relativa unidade dos partidos brasileiros em votações nominais. O autor afirma que o voto disciplinado dos parlamentares seria uma consequência das pressões do eleitorado, da insegurança eleitoral e das concessões fisiológicas a demandas individuais.

Conforme os argumentos de Carey e Shugart (1995) sobre os países americanos, apresentados por Amorim Neto (2006), os legisladores se comportariam de maneira indisciplinada em virtude da presença de competição intrapartidária e a possibilidade dos candidatos a postos legislativos de cultivarem o voto pessoal. Para medir estes incentivos, Hallerberg e Marier (2004) propuseram indicadores, baseados nas hipóteses propostas por Carey e Shugart, de que a competição intrapartidária e o voto pessoal nos países americanos seriam favorecidos por: listas abertas; a ausência da agregação dos votos dados a cada candidato (diferente do que ocorreria no Brasil, onde haveria tal agregação); se os eleitores podem dar votos múltiplos ou somente um voto no nível subpartidário, ou em distritos de baixa magnitude. Ao operacionalizar estas dimensões na busca de um índice, Hallerberg e Marier constataram que, em uma escala de 0 a 1, quanto mais alto o valor deste, mais indisciplinado seria o parlamento. A Bolívia registraria o valor de 0,09, a Venezuela 0,23, os EUA 0,60, o Brasil 0,62, e a Colômbia 0,76 (AMORIM NETO, 2006). Sendo assim, na perspectiva dos autores, verificar-se-ia que o Congresso tenderia a ser mais indisciplinado no Brasil.

Seguindo entendimento sobre a indisciplina partidária, o cientista político Jairo Nicolau (2000) analisou o período do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, uma legislatura posterior à estudada inicialmente por Figueiredo e Limongi (1995), e ao comparar os dados sobre os padrões de votação do PT, PFL, PDT, PSDB, PDS/PPR, PTB e PMDB no período 1995-1998 com os de 1989-1994, observou que

Quatro partidos tornaram-se mais disciplinados: o PFL aumentou sua taxa de disciplina de 89,2% para 93,4%; o PSDB, de 86,5% para 91,6% e o PTB, de 85,4% para 88,3% e o PDT, de 90,8% para 92,1%. Dois partidos ficaram mais indisciplinados: o PDS (atual PPB), de 83,1% para 82,9% e o PMDB, de 86,8 % para 80,1%. A taxa de disciplina do PT ficou no mesmo patamar: 98% no período 1989-1994 e 98,7% no período 1995-1998 (NICOLAU, 2000, p.13).

O autor apresenta ainda a ausência nas votações como uma forma de não apoio ao governo, sendo, portanto, um fator que interferiria na mensuração da disciplina partidária. Com este mesmo entendimento, os pesquisadores Fabiano Santos e Márcio Vilarouca (2004),

citados por Carreirão e Perondi (2009), afirmam que a indisciplina ocorreria principalmente em virtude da ausência do parlamentar nas votações no plenário e não por causa da declaração de voto contrário dos membros da bancada. A ausência seria a principal forma de alguns deputados não seguirem as orientações da sua facção, evitando também eventuais punições. Os autores mostram que quando se leva em consideração as ausências, a indisciplina seria ainda maior.

O cientista político estadunidense Mainwaring (2001) afirma que os sistemas partidários seriam institucionais quando: possuísem padrões estáveis de competição; tivessem fortes raízes na sociedade e refletissem importantes fragmentos; os atores políticos confeririam legitimidade às facções e a organização teria importância. Sendo assim, de acordo com estas características, o atual sistema partidário brasileiro seria fracamente institucionalizado, sendo ainda mais fraco se comparado ao que teria vigorado entre 1945 e 1964. A explicação do autor para a baixa institucionalização basear-se-ia em fatores macro-históricos e regras institucionais. Em relação aos fatores macro-históricos, destaca cinco características sociais e políticas prevalentes antes de 1945 no Brasil: a oposição das elites governantes aos partidos, porque os viriam como ameaça à sua autoridade; uma sociedade civil extremamente fraca; o partido, o Estado e o poder individual fundiriam-se em bases patrimonialistas; o localismo seria muito saliente; e os partidos, subordinados a indivíduos poderosos. Em relação às regras institucionais, Mainwaring destaca a representação proporcional com lista aberta, apresentando as consequências de um federalismo robusto, como a sub-representação de alguns estados e a sobre-representação de outros na Câmara dos Deputados.

Mainwaring (2001) é outro crítico das argumentações de Figueiredo e Limongi (1995). Para o autor estadunidense, o sistema político brasileiro fragilizaria a capacidade de cooperação e agregação de preferências, reduzindo a habilidade de formação de maiorias, gerando riscos de uma paralisia decisória. Ele defende ainda a percepção anterior de indisciplina partidária, e com base em dados relativos às votações da Constituinte brasileira de 1987-1988, conclui que “o PT e os pequenos partidos de esquerda demonstram uma disciplina quase perfeita, mas as organizações *catch-all*¹⁰ são menos disciplinadas no Brasil do que na maioria das democracias ocidentais” (MAINWARING, 2001, p.182).

¹⁰ Amorim Neto (2006, p.138) traduz o termo organizações *catch-all*, em organizações “ônibus”. O que pode facilitar na compreensão do que Mainwaring (2001, p.182) quis dizer.

Em uma indicação de aprovação a Figueiredo e Limongi (1995), Mainwaring (2001) concede que a disciplina partidária teria aumentado após a Assembleia Nacional Constituinte, atribuindo este fato ao surgimento do Colégio de Líderes após a promulgação da nova Constituição. Este exerceria influência sobre os membros das bancadas, os partidos deixariam de ser o principal mecanismo na organização legislativa de apoio e de oposição (AMORIM NETO, 2006).

Amorim Neto (2006) destaca que Mainwaring (2001) classifica os “partidos ônibus” brasileiros após 1989 como moderadamente disciplinados. Estes partidos formariam coalizões de governo fracas, fornecendo um apoio legislativo pouco confiável aos presidentes, especialmente Sarney, Collor e Itamar Franco. O que geraria grandes dificuldades para os Chefes do Executivo na implementação de importantes reformas exigidas pela conturbada economia do país. Além disso, salienta Mainwaring, que “a limitada disciplina permitiu que legisladores e governadores usassem, de forma digna de crédito, a ameaça de retirarem apoio para conseguirem concessões do governo” (apud AMORIM NETO, 2006, p.139).

No que diz respeito à atuação parlamentar, o cientista político brasileiro José Álvaro Moisés destaca que o Congresso Nacional possuiria uma taxa muito baixa de produção legislativa:

Os seus projetos são mais alterados ou vetados do que aqueles do executivo e, além de demorarem tempo excessivo para serem aprovados, muitas das proposições parlamentares estão bloqueadas, deixadas fora da pauta de tramitação, a atuação parlamentar estando voltada principalmente para proposições simbólicas, pouco efetivas no que se refere às funções de fiscalização e controle do executivo. (MOISÉS, 2011, p. 26).

Este problema afetaria o funcionamento da democracia, pois prejudicaria a capacidade do sistema político de representar e incluir a enorme diversidade e pluralidade de interesses que constituem sociedades complexas como a brasileira. As ações limitadas dos parlamentares também afetariam as suas funções de *accountability* horizontal, tornando o sistema como um todo menos transparente.

O termo *accountability* não possui uma tradução clara para o português, mas pode ser compreendido como mecanismos de fiscalização e responsabilização da conduta dos líderes políticos. Este ponto não seria muito debatido ao se estudar presidencialismo de coalizão, portanto, merece destaque e encontraria guarida na reflexão encaminhada por Moisés (2011), ao citar os ensinamentos de O'Donnell (2005), esclarecendo que *accountability* relacionaria-se com a obrigação de governos e líderes eleitos responderem por suas políticas aos cidadãos de forma direta ou através de poderes e órgãos constitucionais específicos. A *accountability*

vertical seria garantida através do direito do voto, quando o eleitor premiaria ou puneria o desempenho dos governantes. Por sua vez, a *accountability* horizontal ou interinstitucional dependeria da existência de organizações, instituições e atores com capacidade e poder específico para fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas de governantes e atores públicos. Haveria necessidade de que ela estivesse institucionalizada e que existisse a autonomia entre os organismos que deveriam monitorar, além da capacidade de iniciativa de parte de órgãos e poderes responsáveis.

Na prática, afirma o autor que a *accountability* horizontal seria realizada pelo monitoramento do governo exercido pelos partidos políticos, especialmente pela oposição, através do parlamento. Analiticamente, esta *accountability* estaria relacionada com a noção de responsividade, isto é, o princípio segundo o qual as decisões de governos e implementação de políticas públicas deveriam corresponder aos anseios e às expectativas dos cidadãos. O desempenho do parlamento quanto à produção de leis e políticas públicas seria um aspecto decisivo do sistema de *accountability* da democracia. A efetividade dos mecanismos de representação garantiria que interesses e preferências fossem assegurados ao longo do tempo e permitiria que as ações diretas de governo fossem avaliadas e julgadas segundo os anseios dos eleitores.

A despeito das críticas e ponderações assinaladas pelos autores referidos, o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999), apresentaria uma visão geral sobre o tema, por ser, até então, a única pesquisa empírica sobre o assunto.

Sendo assim, a investigação realizada por estes demonstraria, em nível federal, uma proatividade do Executivo na produção legislativa, com a capacidade de definição da agenda, ao utilizar-se das prerrogativas constitucionalmente garantidas, tais como: iniciativa exclusiva sobre determinadas matérias, pedido de urgência, MP e veto (total e parcial).

A organização político-administrativa da União em grande medida está reproduzida nos estados brasileiros e, por isso, nos leva a questionar se, assim como haveria uma hipertrofia legislativa no Executivo federal, ocorreria algo similar em nível estadual, em particular na Paraíba. A fim de elucidar esta indagação, torna-se necessário apresentar estudos direcionados à análise das relações inter-poderes nos governos subnacionais.

1.4 Relação Executivo-Legislativo em âmbito Estadual

Diversos autores analisaram a relação entre estes poderes a nível subnacional e, mesmo partindo de pressupostos divergentes, sinalizaram pela vigência de uma hipertrofia do governo em alguns estados. Saliente-se que os resultados obtidos dependeriam do funcionamento de cada Assembleia Legislativa; portanto, não haveria conclusões idênticas. Em um cenário de vinte e seis estados e um distrito federal, um estudo mais acurado deve levar em consideração suas características específicas (ABRÚCIO, 1998; DOMINGUES; GROHMANN; MORAES; ABRÚCIO, TEIXEIRA E COSTA; PEREIRA, 2001).

Nesta direção, dois trabalhos mereceriam destaque para compreensão do assunto, o de Fernando Abrúcio e Fabiano Santos. Abrúcio (1998) ao estudar a relação Executivo-Legislativo, no período de 1991 a 1994, em quatorze estados¹¹ brasileiros e o Distrito Federal, constatou a tese do ultrapresidencialismo, que consistiria no exacerbado poder dos governadores em detrimento dos parlamentos estaduais, o que tornaria o sistema político atual carente de mecanismos de fiscalização e controle. A tese defendida pelo autor teria servido de base para o estudo do Executivo-Legislativo estadual desde sua formulação.

Fabiano Santos (2001) organizou coletânea de sete artigos, cujas pesquisas compartilhariam a mesma abordagem analítica, apresentando a diversidade e convergência no Legislativo de seis estados brasileiros, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo, no período entre 1995 e 1998. Constatou que, nos quatro últimos estados, os governos teriam uma atuação proativa em virtude da formação de coligações ou até mesmo de uma superveniência do parlamento. Sendo assim, o posicionamento destes autores será apresentado com vistas a subsidiar o debate a ser desenvolvido na presente pesquisa, cujo objetivo é analisar a relação Executivo-Legislativo na Paraíba.

Uma das referências para a análise das relações entre o Executivo e o Legislativo no âmbito subnacional é a tese de Ultrapresidencialismo Estadual. Esta denominação foi dada por Abrúcio ao sistema de governo que vigoraria em quinze unidades da federação durante os anos de 1991 – 1994, com “duas características fundamentais: o Executivo detinha um forte domínio do processo de governo e controlava os órgãos que deveriam fiscalizá-lo. Além

¹¹ Estados estudados pelo autor: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Saliente-se que este foi incluído porque apesar de não ser uma unidade estadual, funciona como tal.

disso, no Executivo, o poder era extremamente concentrado nas mãos do governador” (ABRÚCIO, 1998, p. 109).

Na visão de Abrúcio, o Legislativo no âmbito federal teria sido fortalecido com a redemocratização. Ele afirma que a Constituição de 1988 consolidaria legalmente esta mudança, tornando o parlamento o local das decisões terminativas do sistema político. Ressalta ainda que estas modificações ficariam restritas à esfera federal, pois embora a lógica do papel do Executivo no sistema presidencialista de governo vigorasse nos três níveis, o funcionamento efetivo seria diferente na União comparado aos estados. Salienta o autor que na federação os três Poderes seriam mais equivalentes, contrário ao que ocorre a nível estadual, onde haveria uma hipertrofia do Executivo, configurando-se um sistema ultrapresidencial.

A fim de explicar o que seria este, o autor apresenta suas principais propriedades. Ele classifica como característica básica o fato do governador ser “um centro político incontestável no processo de governo, por meio do controle dos outros Poderes e de toda a dinâmica da política estadual” (ABRÚCIO, 1998, p. 111). Nestes termos, o princípio constitucional da separação e independência entre os Poderes seria praticamente eliminado, o Poder Executivo passa a ser hipertrofiado.

Ainda segundo o argumento de Abrúcio, cabe destacar que, com o objetivo de obter forças, o governador age de duas maneiras. Em primeiro lugar, ele eliminaria a possibilidade do Poder Executivo ser controlado institucionalmente pelo Legislativo e o Judiciário. Desta forma, procuraria neutralizar a prática fiscalizadora da Assembleia Legislativa e dos órgãos, Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Ministério Público (MPE), tornando-os aliados do governador e não vigias de seus atos. Outra característica apresentada por Abrúcio (1998) seria a necessidade do governador obter maioria ampla e sólida na Assembleia Legislativa, eliminando sua função de freios e contrapesos, neutralizando seu poder de fiscalização e controle dos atos do Poder Público estadual. O domínio sobre o Legislativo também permitiria ao Chefe do Executivo estadual dominar amplamente o processo decisório.

Em quase todos os casos estudados por Abrúcio (1998), no período de 1991 – 1994, inclusive no Estado da Paraíba, o papel das Assembleias Legislativas na tomada de decisões sobre políticas públicas estaduais limitaria-se a aprovar as proposições do Executivo estadual.

Ante a fraqueza das organizações partidárias estaduais como agregadoras de interesses coletivos, resultante da atuação meramente individualista dos deputados, a maioria situacionista era obtida quase sempre mediante distribuição de recursos ou

cargos do Executivo a cada parlamentar, sem que houvesse uma base programática para selar o pacto governativo. Além disso, as bancadas situacionistas, hegemônicas nas Assembleias Legislativas, abdicavam do poder de fiscalizar e da responsabilidade governativa, apenas homologando as decisões dos governos estaduais. (ABRÚCIO, 1998, p. 113).

De acordo com o autor, constituiria-se assim o chamado pacto homologatório entre o Poder Executivo e a Assembleia, onde uma maioria situacionista tendencialmente aprovaria as iniciativas legislativas do governo estadual. O pacto seria sustentado pela cooperação dos deputados, através da distribuição de recursos clientelistas e a ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo (a não ser naquelas que interessariam à base local de cada deputado).

No pacto homologatório, o Executivo estadual controlaria os recursos públicos e possuiria uma base de apoio parlamentar fragmentada, em razão do interesse individual dos políticos que a comporiam.

O autor conclui que a hipertrofia dos Executivos estaduais não se fundamentaria em uma simples maioria parlamentar, mas em uma maioria inorgânica que não seria capaz de articular coletivamente e influenciar nos rumos da política estadual. O governador seria o único que conseguiria se organizar a fim de conduzir as macropolíticas. Desta forma, o governador controlaria os parlamentares situacionistas no Legislativo, que trocariam a obtenção de objetivos individuais pela não-participação na formulação das diretrizes governamentais, permanecendo em um silêncio homologatório diante dos atos do Executivo estadual. Sendo assim, os governadores não obteriam só a maioria nas Assembleias, mas neutralizariam qualquer reação do Legislativo às suas ações, prejudicando o princípio da independência entre os Poderes.

Estudos empíricos subsequentes à tese do ultrapresidencialismo estadual confirmariam o predomínio dos Executivos estaduais, muito embora houvesse diferenças no desempenho do Legislativo em cada estado (MASSONETO, 2014). O próprio Abrúcio (1998) afirma que dentre as características de poder do governador durante a democratização, o ultrapresidencialismo seria aquela que notadamente permanece e não haveria nenhuma ação dentro do sistema político que sinalizaria para uma alteração desta realidade.

Em que pese a importância da tese acima exposta, resta necessário melhor direcionar os argumentos utilizados na elaboração da presente pesquisa. Como apresentado nas seções anteriores, o objeto de estudo de Abrúcio (1998) e Figueiredo e Limongi (1999) seria a interação entre Executivo e Legislativo, sendo o trabalho de Abrúcio direcionado à esfera

estadual e o de Figueiredo e Limongi, federal. Ocorre que a estruturação de argumentação utilizada por Abrúcio seria diferente da utilizada por Figueiredo e Limongi quando da análise do Executivo-Legislativo. Rocha (2012) observa que enquanto Abrúcio enfatizaria a concentração de recursos nas mãos dos governadores, Limongi e Figueiredo trabalhariam com as regras e os arranjos institucionais que regulariam as relações entre os Poderes. Na presente pesquisa, a estrutura argumentativa utilizada foi a ressaltada por estes últimos autores.

Figueiredo e Limongi também divergeriam de Abrúcio quanto ao fortalecimento do Legislativo. Para os primeiros autores, a Constituição Federal de 1988 proporcionaria uma atuação proativa ao Executivo, garantindo atribuições que permitiriam a este poder um papel de destaque na formulação de políticas públicas, através da possibilidade de legislar e participar do processo legislativo. De outro modo, na visão de Abrúcio, consoante exposto na seção anterior, o Congresso Nacional seria o poder fortalecido com a redemocratização.

O cientista político e pesquisador Fabiano Santos (2001), ao organizar obra que analisou o caso de seis estados brasileiros, no período entre 1995 e 1998, verificou que o ultrapresidencialismo estadual se limitaria ao período pós-redemocratização, no qual a ação dos governadores teria sido decisiva.

Através dos artigos de Abrúcio, Teixeira e Costa (SANTOS, 2001, p. 219), ao analisarem a Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp); Mauro P. Domingues (p. 85), ao estudar a relação interpoderes no Espírito Santo; Fabiano Santos (p. 163), a Assembleia do Rio de Janeiro; Fátima Anastácia (p. 23), a de Minas Gerais; L. Gustavo M. Grohmann (p. 113), o legislativo do Rio Grande do Sul e Filomeno Moraes (p. 189), a Assembleia do Ceará, Santos comprovaria a existência de uma variedade significativa nas relações Executivo-Legislativo a nível estadual, com características específicas para cada estado, mas que tenderia a uma hipertrofia do Poder Executivo na maioria delas.

Os autores identificam em São Paulo e no Espírito Santo exemplos de abdicação de poder e de subserviência do Legislativo ao Executivo em que maiorias partidárias *ad hoc* são formadas por meio de trocas clientelistas. Rio de Janeiro e Minas Gerais são exemplos de equilíbrio entre os dois poderes. As assembleias desses dois estados são caracterizadas como instituições autônomas, com alta capacidade de transformar suas preferências em políticas, ainda que não interponham obstáculos à aprovação da agenda do Executivo. No Rio Grande do Sul e no Ceará, maiorias partidárias estáveis, resultantes de alianças eleitorais, dotam o Executivo de alta capacidade governativa. (FIGUEIREDO, 2001, p. 9).

Santos (2012), ao analisar os projetos de lei aprovados nas Assembleias do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, constatou diferenças na relação entre governo e parlamento

nestes estados. De acordo com o autor, os deputados fluminenses não se associariam para fazer parte da base de apoio do Executivo, característica por excelência do presidencialismo de coalizão na esfera federal. Quando ocorreria entendimento entre o governador e a Assembleia, a delegação de poder se daria numa espécie de divisão de trabalho em torno da agenda decisória.

No caso de Santa Catarina, o autor observa um padrão de relacionamento Executivo-Legislativo que se assemelharia ao que ocorreria na União, onde o governo, quando possuísse o apoio da maioria do parlamento, monopolizaria os instrumentos decisórios legislativos, dominando assim sua agenda; e, quando em minoria, negociaria o máximo possível com os deputados de oposição.

Outro aspecto analisado por Santos (2012) corresponde à matéria dos projetos de lei aprovados, a fim de se verificar a forma de atuação dos deputados e do governador na definição da agenda. O autor verifica que haveria uma clara divisão do trabalho legislativo entre Assembleia e governador nos estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina; todavia, salienta que existiria uma diferença na natureza desta. No Rio de Janeiro, a agenda dos deputados seria composta por assuntos de natureza social, com distribuição entre os diversos temas (direito das minorias, segurança pública, etc.), e a do Executivo seria fundamentalmente econômica, financeira e administrativa. Por sua vez, no estado de Santa Catarina, os deputados estaduais se ocupariam quase que exclusivamente de leis de utilidade pública e homenagens.

Em pesquisa realizada sobre a Assembleia Legislativa de São Paulo no período compreendido entre os anos de 1991 e 1994, os politólogos Valeriano Costa e Carlos Oliveira (1998) constataram a fraqueza relativa deste parlamento. A Alesp exerceria um papel secundário no processo decisório, embora possuísse competência conferida constitucionalmente. Os autores salientaram que a explicação para isso residiria na maneira como os deputados atuavam, de forma individualizada e dispersa nas secretarias e no governo estadual, e quase nunca na própria sede da Alesp. As grandes questões sobre a política paulista não passariam pelo parlamento, mas pelos gabinetes particulares dos deputados e, principalmente, dos funcionários do Executivo envolvidos nas questões. Assim, este Parlamento teve seu papel controlador, fiscalizador e legislador reduzido. Em geral, a oposição se limitaria às denúncias políticas e a situação à aprovação das iniciativas do Executivo.

Neste diapasão, surge o interesse em entender como funcionaria a relação entre Executivo e Legislativo no Estado da Paraíba. Na próxima seção, serão expostas algumas especificidades desta unidade federativa, a fim de embasar o desenvolvimento de análises mais acuradas.

1.5 Relação Executivo-Legislativo no Estado da Paraíba

A organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da Carta Magna federal. Os estados devem se organizar e serem regidos pela Constituição estadual e leis que adotarem, observando-se os princípios da Lei Maior (BRASIL, 1988).

O Estado da Paraíba, ao editar sua Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1989, replicou diversos dispositivos contidos na Carta Política de 1988. Dentre eles, destacam-se os instrumentos legislativos à disposição do governador, nos moldes permitidos ao Presidente da República. Além da Lei Suprema estadual, a Resolução nº 1.578, de 19 de dezembro de 2012 – Regimento Interno da ALPB apresenta os procedimentos a serem observados durante o processo legislativo na Paraíba.

Ao analisar os dois instrumentos jurídicos acima referidos, constata-se que o Chefe do Executivo da Paraíba possui capacidade de iniciativa legislativa exclusiva sobre determinadas matérias. Sendo assim, ele pode propor projeto de emenda constitucional, projeto de lei complementar, ordinária, delegada, possui o poder de veto e pode editar MP, sendo esta última prevista em apenas mais cinco estados¹² brasileiros, conforme constatado por Ricci e Tomio (2012).

Diante desta possibilidade do governador da Paraíba agir como legislador, surge o interesse em verificar se, de fato, as prerrogativas foram utilizadas durante o período de 2003 a 2018, o que poderia embasar a identificação de uma hipertrofia do Executivo Estadual, conforme observado por Figueiredo e Limongi (1999) em esfera federal.

No próximo capítulo será apresentado o processo legislativo da ALPB em relação aos instrumentos à disposição do Chefe do Executivo Estadual. São eles: projeto de emenda constitucional, projeto de lei complementar, projeto de ordinária, projeto de lei delegada, medida provisória e veto.

¹² Além da Paraíba, preveem medidas provisórias Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão.

Em capítulo posterior, a produção legislativa do período acima referido será exposta e analisada, a fim de se verificar o padrão da atuação do Executivo e do Parlamento paraibano, na busca de se constatar quem impôs a agenda, além das matérias tratadas.

2 PROCESSO LEGISLATIVO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA PARAÍBA

A Constituição Estadual da Paraíba (1989) e o Regimento Interno da Assembleia Legislativa (1989, 2012) ditariam as regras que conduziriam o processo legislativo no Estado. Saliente-se que larga parcela das normas da Constituição Federal de 1988 teriam sido reproduzidas pelos legisladores estaduais na Constituição Estadual da Paraíba; sendo assim, o procedimento para a elaboração das leis subnacionais possuiria forma semelhante ao utilizado na União.

O processo legislativo estadual compreenderia a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias (MP), decretos legislativos e resoluções. A função legislativa da Assembleia Legislativa seria exercida através dos projetos de lei ordinária ou complementar, Proposta de Emenda à Constituição (PEC), além de decreto legislativo ou de resolução. Estes dois últimos seriam atos exclusivos do Poder Legislativo, sem a participação do Chefe do executivo estadual, por isto não serão objetos de apreciação na presente pesquisa.

Assim como o Presidente da República, o Governador do Estado da Paraíba possuiria competências e prerrogativas institucionais que lhe permitiriam recursos e vantagens estratégicas na definição da agenda legislativa e uma potencial influência sobre a produção legal (INÁCIO, 2007). Ao Chefe do Executivo estadual seria permitido participar da produção das leis estaduais através de: proposta de emenda à Constituição Estadual, iniciativa das leis complementares e ordinárias, elaboração de leis delegadas, edição de medidas provisórias e o poder de veto.

Este capítulo se propõe à análise dos instrumentos legislativos disponíveis ao Chefe do Executivo estadual, a fim de explicar o funcionamento do processo de elaboração e aprovação das leis no Estado da Paraíba. E, na busca de uma apresentação mais didática, seguem os fluxogramas para ilustrar os procedimentos.

2.1 Emenda à Constituição

Emendas constitucionais seriam mudanças do texto constitucional, efetuadas de acordo com requisitos formais e de votação específicos, fixados na Constituição. Tais procedimentos seriam mais exigentes do que os necessários à aprovação de leis, sendo necessários consensos políticos mais amplos do que a formação de maiorias parlamentares

(50%+1), requeridas para que leis comuns fossem aprovadas pelo Legislativo. Isso ocorreria por ser a Constituição mais importante do que as demais normais legais, pois serviria de base à própria vida política (COUTO, 2007).

A Constituição Estadual da Paraíba poderia ser emendada mediante proposta dos deputados estaduais (um terço, no mínimo), do Governador do Estado, Câmaras Municipais (mais de um terço das câmaras, com manifestação da maioria relativa de seus membros em cada uma delas) e dos cidadãos (mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo, um por cento dos eleitores estaduais, distribuídos, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles) (PARAÍBA, 1989).

Assim como haveria limitações de alteração constitucional em âmbito nacional, haveria a nível estadual. A Constituição Estadual da Paraíba não poderia ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, além da proibição de emendas constitucionais tendentes à abolição da Federação, do voto direto secreto, universal e periódico, separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais, cláusulas pétreas instituídas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; PARAÍBA, 1989).

Uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), depois de autuada, seria lida no Pequeno Expediente da sessão seguinte, para conhecimento dos deputados e, em seguida, publicada no Diário do Poder Legislativo (DPL), para tramitação. O Presidente da ALPB iria despachar a PEC à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), que analisaria a admissibilidade da proposta no prazo de 5 (cinco) dias úteis. Caso a proposta fosse inadmitida, o Autor, com o apoio de Líderes partidários que representassem, no mínimo, 1/3 dos deputados, poderia através de requerimento, solicitar a apreciação preliminar em Plenário, que deliberaria por maioria absoluta (PARAÍBA, 2012).

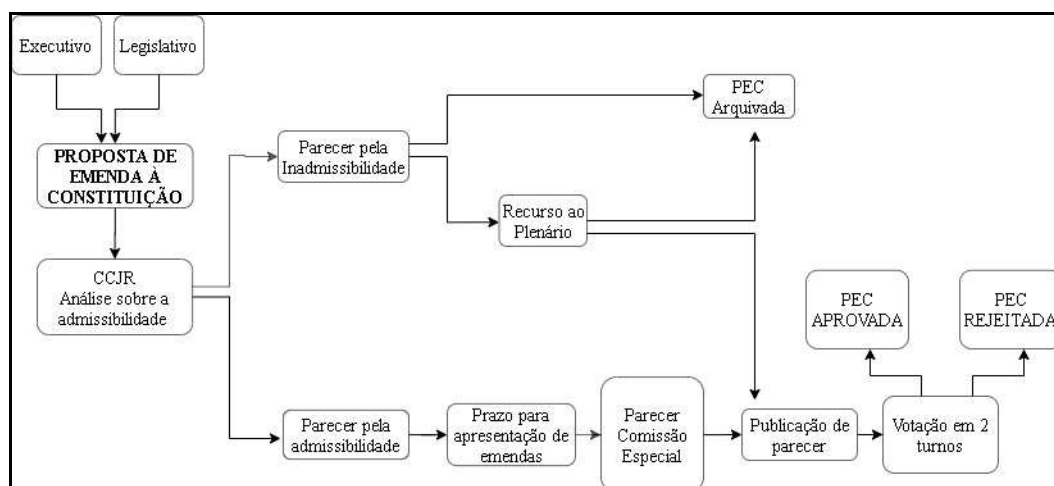
Admitida a PEC, o Presidente da ALPB designaria Comissão Especial para examinar o mérito da proposição e emitir parecer no prazo de 25 dias. Somente perante a Comissão especial poderiam ser apresentadas emendas ao texto da PEC, sendo necessária a assinatura de, no mínimo, 1/3 dos deputados. Em seu parecer, o relator ou a Comissão poderiam oferecer emenda ou texto substitutivo à proposta, também observando a quantidade mínima de assinaturas. O parecer deveria ser publicado em 48 horas e a proposta seria incluída na pauta da Ordem do Dia seguinte (PARAÍBA, 2012).

No que tange ao procedimento de votação, a dinâmica de uma Emenda Constitucional estadual seguiria os parâmetros da federal. A proposta de emenda seria discutida e votada em

dois turnos, em um intervalo de 5 dias úteis, devendo ser aprovada por três quintos dos votos dos deputados estaduais em cada turno (BRASIL, 1988; PARAÍBA, 1989; PARAÍBA, 2012).

Com o intuito de facilitar o entendimento a respeito do procedimento de votação das Propostas de Emendas Constitucionais no Estado da Paraíba, segue abaixo fluxograma deste processo legislativo.

Gráfico 1: Proposta de Emenda à Constituição (PEC).



Fonte: REGIMENTO INTERNO DA ALPB - Elaboração da autora.

O próximo subcapítulo dedica-se a apresentar o procedimento de votação das leis complementares e ordinárias, também objeto de análise na presente pesquisa.

2.2 Lei Complementar e Lei Ordinária

Lei complementar seria destinada a regular matéria constitucional e Lei ordinária regularia as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Governador do Estado (PARAÍBA, 2012). A iniciativa para propor lei complementar e lei ordinária seria compartilhada com diferentes participantes do sistema político, quais seriam: qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, Governador do Estado, Tribunal de Justiça, Procurador-Geral de Justiça e cidadãos (PARAÍBA, 1989).

A participação do Chefe do Executivo no processo legislativo seria ampliada pela posição monopólica que ele ocuparia em relação a áreas cruciais de políticas públicas (INÁCIO, 2007). A Constituição Estadual da Paraíba apresentaria um rol de matérias cuja

iniciativa seria exclusiva do Governador do Estado e versaria sobre assuntos relacionados à organização administrativa do Estado e a alocação de recursos públicos.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar (...);

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa, matéria orçamentária em serviços públicos;

c) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público, da Advocacia do Estado e da Defensoria Pública do Estado;

e) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública (PARAÍBA, 1989, p. 54).

De acordo com o Regimento Interno da ALPB (2012), o projeto de Lei Complementar e Lei Ordinária seria autuado e lido no Pequeno expediente da sessão seguinte, em seguida seria publicado no Diário do Poder Legislativo para conhecimento dos deputados, que poderiam oferecer emendas no prazo de 5 dias úteis. Findo esse prazo, o projeto seria encaminhado ao exame das Comissões por despacho do Presidente. Primeiramente seguiria para a CCJR, obrigatoriamente, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa e juntamente para as Comissões temáticas para análise do mérito do projeto de lei. Os pareceres seriam publicados no DPL e, após o prazo de duas sessões, a proposição seria incluída na Pauta da Ordem do Dia.

Assim como o Presidente da República, o governador do Estado da Paraíba poderia solicitar urgência para apreciação dos projetos de lei de sua iniciativa. Na visão da cientista política brasileira Magna Inácio (2007), o poder de agenda do Presidente da República, além das prerrogativas de proposição das leis, também seria exercido mediante a modificação dos procedimentos deliberativos, por meio da solicitação de urgência na tramitação de projetos de sua autoria. “O regime de urgência restringe o tempo disponível para a deliberação legislativa, afetando as condições de exercício das atribuições de verificação e controle do Executivo por parte do Legislativo” (INÁCIO, 2007, p. 172).

No Estado da Paraíba, quando houvesse solicitação de urgência, o pedido deveria ser incluído na Ordem do Dia da primeira sessão ordinária, para que fosse submetido à deliberação da Assembleia. Não haveria discussão sobre esta solicitação, mas sua votação poderia ser encaminhada pelo líder do governo e pelos Líderes. A votação da solicitação do regime de urgência seria feita pela maioria simples, mediante processo simbólico. Se

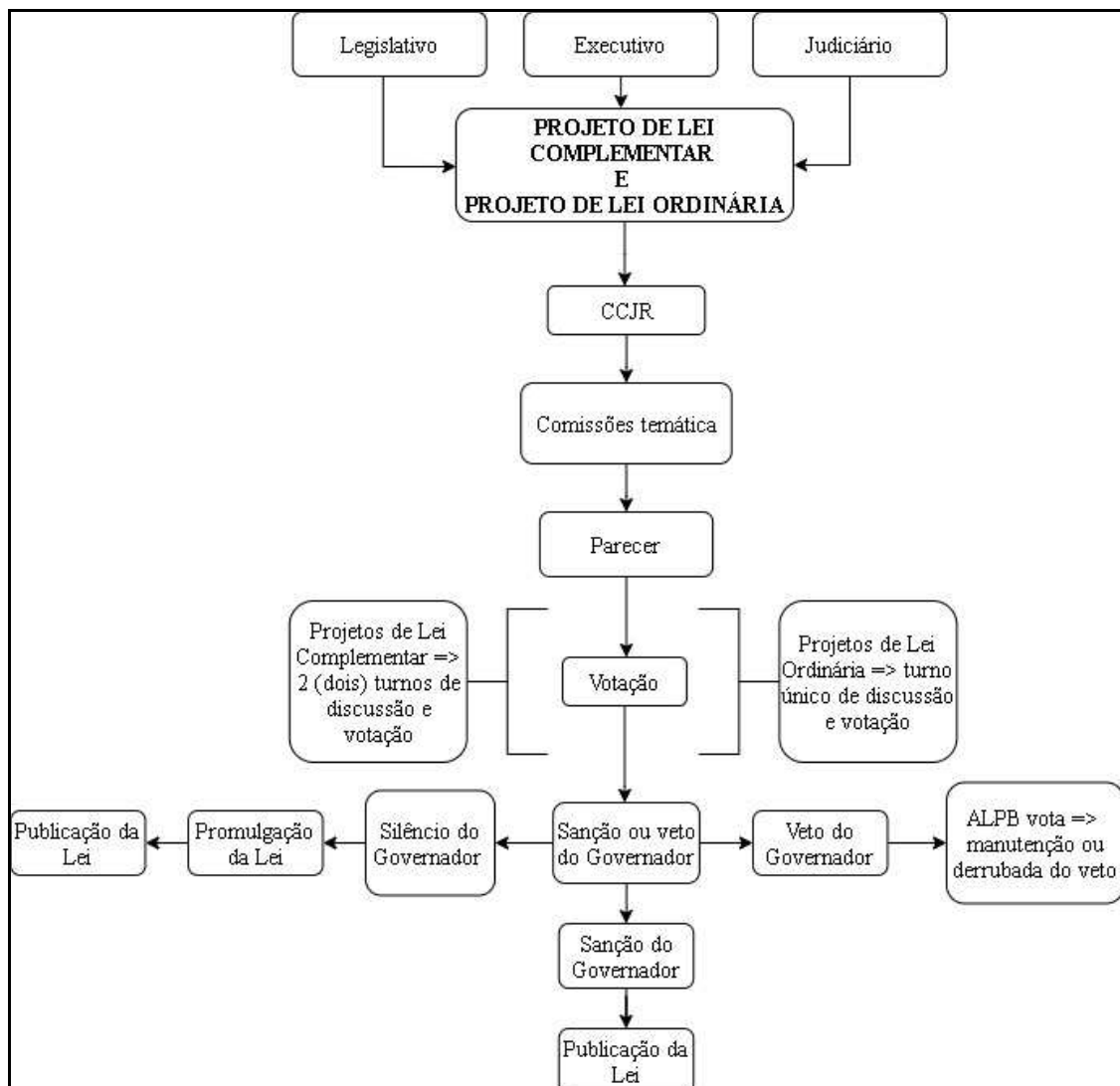
concedida pelo Plenário da ALPB, este possuiria 45 dias para apreciar o projeto. Caso o prazo não fosse obedecido, o projeto seria incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que a votação fosse realizada (BRASIL, 1988; PARAÍBA, 1989; PARAÍBA, 2012).

Os projetos de lei ordinária seriam apreciados em um turno único de discussão e votação, enquanto os projetos de lei complementar em dois turnos. Após a discussão, que seria a fase dos trabalhos destinada ao debate do Plenário, passar-se-ia à deliberação da matéria. Anunciado o sufrágio, seria lícito aos Líderes usar da palavra para encaminhá-lo, orientando sua bancada quanto ao voto que deveria ser proferido. Concluído o pleito, os projetos seguiriam para a Redação Final, colher-se-ia a assinatura do Presidente da ALPB e seria enviado para sanção do Governador do Estado (PARAÍBA, 2012).

O Chefe do Executivo estadual possuiria o prazo de 15 dias úteis para sancionar ou vetar total ou parcialmente a lei aprovada pela ALPB. Se o governador sancionasse, a lei seguiria para publicação no Diário Oficial do Estado (DOE) e no DPL. Caso o chefe do Executivo silenciasse, a lei seria promulgada pelo Presidente da ALPB (PARAÍBA, 2012). Haveria ainda a possibilidade de veto da lei, assunto que será explicado em subcapítulo específico.

Diante da necessidade de esclarecer ainda mais o entendimento em relação ao procedimento de votação dos projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária, segue esquema.

Gráfico 2: Projeto de Lei Complementar e Projeto de Lei Ordinária.



Fonte: REGIMENTO INTERNO DA ALPB - Elaboração da autora.

2.3 Lei Delegada

O governador do Estado da Paraíba poderia solicitar delegação à Assembleia Legislativa para propor lei, com limitações quanto ao objeto. Não poderiam ser delegados os atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, nem matéria reservada a lei complementar e nem a matéria legislativa sobre a organização do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, a carreira e a garantia de seus membros, Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento (PARAÍBA, 1989).

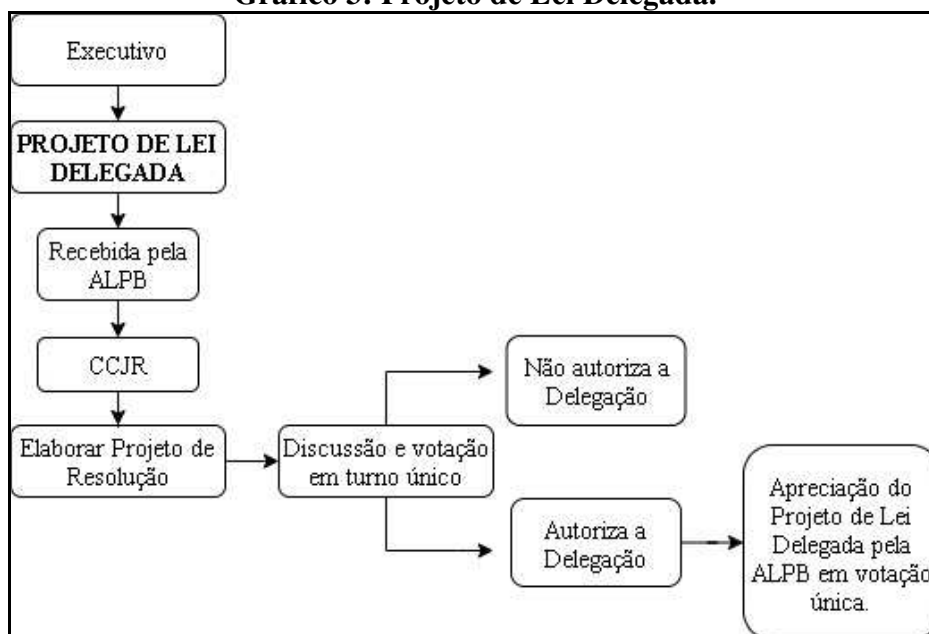
A solicitação do governador teria a forma de Mensagem, que especificaria em detalhes o que se pretendia com a delegação e as razões do pedido. Recebida a Mensagem, esta seria

lida no expediente e encaminhada a CCJR que, no prazo de 10 dias, elaboraria o projeto de Resolução, para discussão e votação em turno único (PARAÍBA, 2012). A resolução especificaria o conteúdo da delegação, a forma de exercício e poderia determinar que a apreciação do projeto de lei fosse realizada pela ALPB, que se faria em votação única, proibida a apresentação de emendas (PARAÍBA, 2012).

Em nível federal, a última lei delegada teria sido editada em 1992¹³, instituindo gratificações aos servidores civis do Executivo. Desta forma, verifica-se que tal tipo legal estaria em desuso na União, em virtude da possibilidade de utilização da medida provisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

No que diz respeito ao Estado da Paraíba, embora houvesse a possibilidade da edição de lei delegada, não constaria nenhuma lei desse tipo, conforme consulta realizada no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL¹⁴, durante o período de 2003 a 2018. Em que pese a ausência de utilização desse instrumento legislativo pelo Chefe do Executivo estadual, segue fluxograma a fim de facilitar o entendimento quanto ao procedimento.

Gráfico 3: Projeto de Lei Delegada.



Fonte: REGIMENTO INTERNO DA ALPB - Elaboração da autora.

¹³ Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992.

¹⁴ Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL é um módulo de consulta, disponível no *site* da Assembleia Legislativa da Paraíba – ALPB (http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/default_index_html), que contém informações pertinentes ao trâmite do processo legislativo, bem como acesso a matérias legislativas, leis estaduais, dentre outras.

Outros dois instrumentos legislativos, disponíveis ao governador, merecem destaque neste estudo sobre a relação Executivo-Legislativo no Estado da Paraíba, são eles: a Medida Provisória e o poder de Veto Total ou Parcial, conforme será exposto a seguir.

2.4 Medida Provisória

A Medida Provisória (MP) seria um dos instrumentos legislativos mais poderosos nas mãos do Presidente da República, pois permitiria alterar unilateralmente o *status quo*. No âmbito subnacional, apenas 6 (seis) estados brasileiros autorizariam ao governador o poder de editar medida provisória, dentre eles, a Paraíba (RICCI; TOMIO, 2012).

A Constituição Estadual de 1989 teria sido modificada pela Emenda Constitucional nº 6, de 21 de dezembro de 1994 e passaria a prever a possibilidade da edição de Medida Provisória pelo governador, seguindo os preceitos da Constituição Federal de 1988. Saliente-se que de 1989 a 1994 não seria possível a edição de medidas provisórias por parte do governador do Estado da Paraíba (PARAÍBA, 1989; PARAÍBA, 2012).

No plano nacional, a emenda nº 32, de 11 de setembro de 2001, modificaria a Constituição Federal de 1988, alterando o prazo de validade e limitando as medidas provisórias a apenas uma reedição. No Estado da Paraíba, esta modificação seria incluída no ordenamento jurídico através da Resolução nº 982, de 06 de junho de 2005, que alteraria o Regimento Interno da ALPB. Apenas em 11 de junho de 2014, através da emenda constitucional estadual nº 36, essa modificação seria incluída na Constituição paraibana (PARAÍBA, 1989; PARAÍBA, 2012).

Desde 1994 seria possível ao Chefe do Executivo paraibano editar medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à ALPB. Todavia, conforme destacado por Ricci e Tomio (2012), a primeira Medida Provisória neste âmbito estadual teria sido editada em 2003.

O Regimento Interno da ALPB (2012) ditaria as regras procedimentais pertinentes à edição de Medidas Provisórias. O governador do Estado editaria a MP, publicaria no DOE e enviaria para ALPB, que poderia rejeitá-la ou transformá-la em lei. Importante salientar que a partir da publicação, a MP modificaria as relações a que se destinaria e durante o período de vigência seria o instrumento legal a ser obedecido. Caso houvesse a rejeição por parte da ALPB, a MP perderia sua validade. Sendo convertida em lei, a medida provisória continuaria

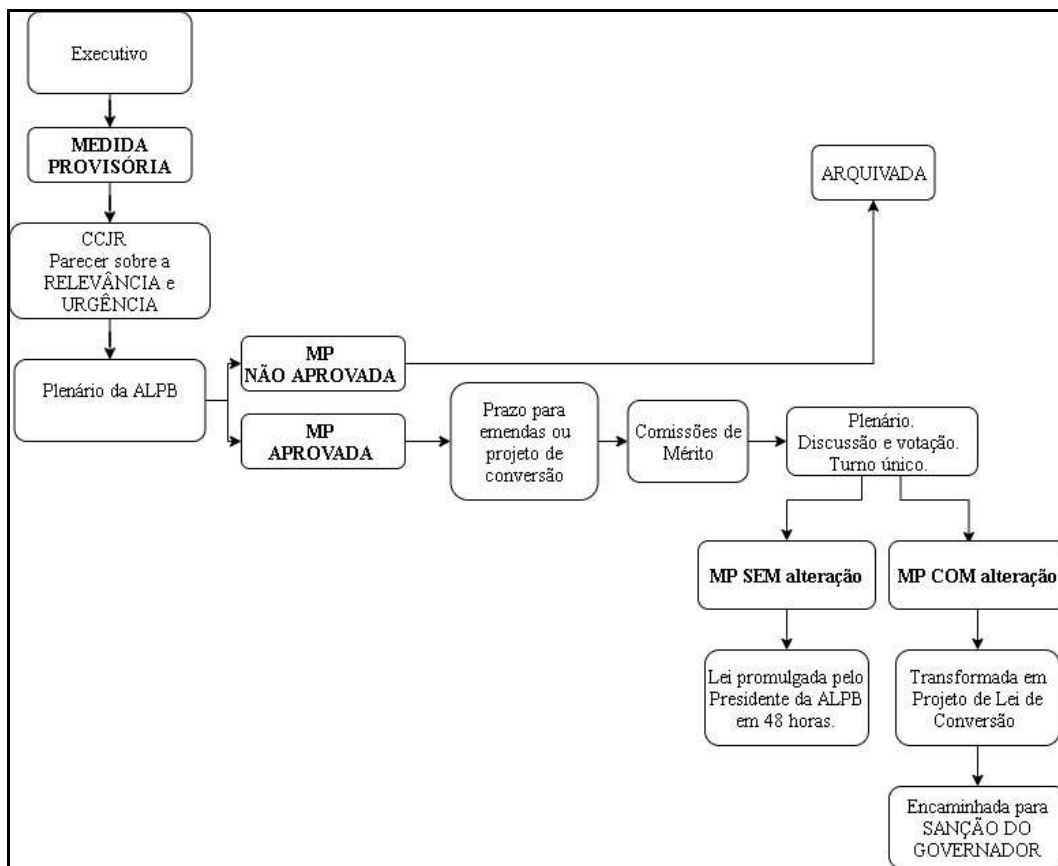
sua vigência, podendo sofrer modificação em seus dispositivos através de emendas ou do projeto de conversão, que poderia ser sancionado ou vetado pelo governador.

Assim como haveria modificação no prazo de vigência da MP em âmbito federal, ocorreria em nível estadual. De 1994 a 2005, o prazo da MP no Estado da Paraíba seria de 30 (trinta) dias, ou seja, se não fosse convertida em lei nesse prazo perderia sua eficácia, devendo a ALPB regular, através de decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes das MPs. Se a MP não fosse apreciada em até 45 dias após a sua publicação, a MP seria colocada na Ordem do Dia, sobrestando todas as demais votações, ou seja, trancando a pauta da Assembleia.

Havia a possibilidade de reedições ilimitadas da MP por parte do governador do Estado. A partir de 06 de junho de 2005, seguindo tardiamente modificação ocorrida em âmbito federal em 2001, a MP na Paraíba passaria a ter prazo de vigência de 60 dias, prorrogando-se uma única vez por igual período, sendo vedada a reedição. Caso a MP não fosse apreciada em até 45 dias, contados de sua publicação, entraria em regime de urgência, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa, ressalvando-se as propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, requerimentos e as matérias elencadas no art. 62, § 1º, I, da Constituição Federal, que seriam: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (PARAIBA, 2012).

Com o objetivo de auxiliar a compreensão a respeito do processo legislativo de edição de Medida Provisória no Estado da Paraíba, segue abaixo fluxograma, apresentando o procedimento.

Gráfico 4: Medida Provisória.



Fonte: REGIMENTO INTERNO DA ALPB - Elaboração da autora.

Outro instrumento disponível ao governador do Estado da Paraíba seria o poder de vetar as proposições legislativas, possibilitando a interferência na produção legislativa estadual. No próximo subcapítulo será apresentado o funcionamento dessa ferramenta.

2.5 Poder de Veto do Executivo

De forma similar ao Presidente da República, o governador do Estado da Paraíba possuiria a prerrogativa de vetar total ou parcialmente, em virtude de inconstitucionalidade ou interesse público, a legislação aprovada pelo Legislativo. Sendo este, outro componente crucial do poder de agenda do Chefe do Executivo, pois influenciaria o processo decisório com alternativas que se converteriam em decisões políticas. Tais dispositivos permitiriam ao Chefe do Executivo bloquear a legislação em vigor, por meio do veto total à deliberação legislativa ou alterá-la seletivamente, através da supressão de partes do projeto aprovado. Embora o veto do Executivo fosse sujeito à votação do parlamento, podendo ser mantido ou

rejeitado, a prerrogativa do presidente e do governador para sancionar as partes não vetadas ampliaria a sua capacidade de moldar a legislação de acordo com as suas preferências, inclusive pela supressão das alterações interpostas ao projeto original pelos legisladores (INÁCIO, 2007).

O procedimento para elaboração da legislação estadual seguiria rito determinado pelo Regimento Interno da ALPB (2012). Após votação realizada pelo parlamento, a matéria seria enviada para a sanção do governador, o qual teria o prazo de 15 dias úteis para se pronunciar sobre a matéria. Se o governador silenciasse durante o prazo, a ALPB promulgaria a lei. O Chefe do Executivo estadual poderia sancionar ou vetar a lei no todo ou em parte. Sendo sancionada, a lei seguiria para publicação. Ocorrendo o veto, esse seria comunicado a ALPB através de mensagem e seguiria procedimento que visaria a sua manutenção ou derrubada por parte dos deputados.

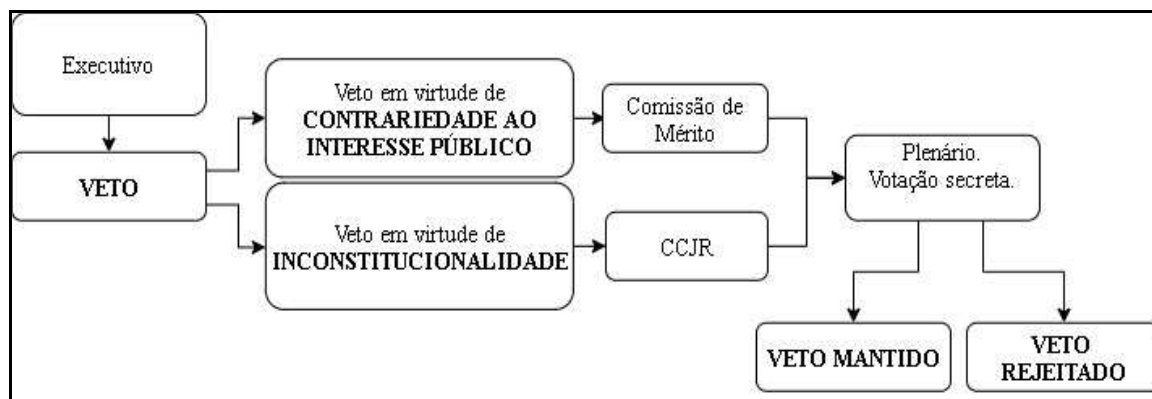
Se o motivo do veto total ou parcial do governador fosse a inconstitucionalidade da matéria, a mensagem seria encaminhada para a CCJR; quando o veto fosse justificado em virtude de contrariedade ao interesse público, iria para a Comissão de mérito competente. Em qualquer dos casos, as Comissões teriam 15 dias para emissão dos pareceres; após isso, o Presidente da ALPB deveria incluir a mensagem de veto na pauta da Ordem do Dia, para a deliberação do Plenário. Caso o prazo de 15 dias se esgotasse e não houvesse parecer, o Presidente designaria relator especial que proferiria parecer escrito ou oral em Plenário (PARAÍBA, 2012).

Esgotado o prazo de 30 dias sem a deliberação do Plenário acerca do veto, a matéria seria colocada na pauta da Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final. No que tange à apreciação do veto, se ele fosse rejeitado, o projeto de lei, ou parte dele, conforme o caso, seria enviado pelo Presidente da ALPB, no prazo de 48 horas, ao Governador do Estado para promulgação. Se esta não ocorresse dentro de 48 horas, o Presidente a faria. Mantido o veto, o Presidente determinaria seu arquivamento, dando ciência ao governador do Estado, no prazo de 72 horas (PARAÍBA, 2012).

A apreciação do veto implicaria em reapreciar total ou parcialmente o projeto. Votando “SIM” os deputados rejeitariam o veto e aprovariam o projeto, votando “NÃO”, eles o aceitariam e rejeitariam o projeto ou parte dele. O veto, total ou parcial, só poderia ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta (50% +1) dos Deputados, em escrutínio secreto (PARAÍBA, 1989; PARAÍBA, 2012).

Segue abaixo fluxograma com o procedimento do veto, apresentando o momento de recebimento da mensagem pela ALPB e a votação, que visaria à derrubada ou à manutenção deste, além das fases existentes após o sufrágio.

Gráfico 5: Veto do Executivo.



Fonte: REGIMENTO INTERNO DA ALPB - Elaboração da autora.

Os instrumentos legislativos, apresentados neste capítulo, possibilitariam ao Chefe do executivo estadual uma suposta atuação proativa na produção legislativa do Estado da Paraíba, assim como ocorreria na esfera federal. Em pesquisa realizada por Limongi e Figueiredo (1999), no período pós-constitucional, os autores verificaram uma hipertrofia do Executivo na esfera legislativa, com cerca de 80% das leis sancionadas sendo de iniciativa do Presidente da República.

Diante desta possibilidade, a produção legislativa da ALPB (2003 a 2018) será analisada no próximo capítulo. O intuito será verificar a atuação do Executivo, através das taxas de iniciativa e aprovações das leis, como também se o número de MPs editadas e vetos proferidos interferiram na produção legislativa do Estado. Também serão analisadas as matérias das propostas legislativas e das leis aprovadas, a fim de se verificar se houve uma agenda imposta pelo Executivo e, em caso afirmativo, em quais assuntos ela se sobressaiu.

3. ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA ESTADUAL DE 2003 A 2018

Antes de encaminhar a análise da produção legislativa a que se propõe esse capítulo, resta pertinente a apresentação de informações basilares à compreensão da presente pesquisa. Como indicado previamente, o período a ser analisado compreende os anos de 2003 a 2018, da 15ª à 18ª legislatura.

Quadro 1: Síntese do período¹⁵

Legislatura	15ª (2003-2006)	16ª (2007-2010)	17ª (2011-2014)	18ª (2015-2018)
Governador	Cássio Cunha Lima (PSDB / PFL / PRTB / PST / PSD / PV)	Cássio Cunha Lima (PSDB / PP / PTB / PTC / PTN / PL / PT do B / PFL) José Maranhão (PMDB / PRB / PT / PSB / PC do B)	Ricardo Coutinho (PSB / PSDB / PPS / DEM / PDT / PTC / PV / PRP / PTN)	Ricardo Coutinho (PSB / PRP / PSL / PPL / PC do B / DEM / PRTB / PHS / PDT / PT / PV / PMDB)
Presidente da ALPB	Rômulo Gouveia (PSDB / PV / PFL / PRTB / PST / PSD)	Arthur Cunha Lima (PSDB / PT do B / PP / PTB / PTC / PTN / PL)	Ricardo Marcelo (PSDB / PDT / PSB / DEM) - Apoio Ricardo Marcelo (PSDB / PDT / PSB / DEM) - Oposição	Adriano Galdino (PSB / PRTB / PDT / PRP / DEM) Gervásio Maia (PMDB / PT)

Fonte: TRE e ALPB - Elaboração da autora.

Nas legislaturas localizadas nos extremos (15ª e 18ª) do período em tela, os governadores paraibanos permaneceram no mandato durante os 4 anos ininterruptos, com apoio dos presidentes da ALPB que pertenciam ao mesmo partido e/ou coligação do Chefe do Executivo. Na 15ª (2003-2006), Cássio Cunha Lima (PSDB) governou o Estado durante todo o período, compreendido entre 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006, com o apoio do então presidente da ALPB, o deputado Rômulo Gouveia (PSDB). De forma similar, na 18ª legislatura (2015-2018), Ricardo Coutinho (PSB) chefio o Executivo Estadual do dia 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2018 e também contou com o apoio dos dois presidentes da ALPB no quadriênio, os deputados Adriano Galdino (PSB) e Gervásio Maia (PMDB). Durante estas legislaturas houve uma estabilidade política inter-poderes.

Nas legislaturas intermediárias (16ª e 17ª) do recorte temporal, verificou-se uma instabilidade, pois em alguns momentos o presidente da ALPB apoiava o governador e em outros era oposição. Nesta linha, durante a 16ª legislatura (2007-2010), Cássio Cunha Lima

¹⁵ Os partidos dos governadores e dos presidentes da ALPB encontram-se em negrito.

(PSDB), governador reeleito, exerceu o mandato no período de 1º de janeiro de 2007 a 17 de fevereiro de 2009 e contava com o apoio do então presidente da ALPB, seu primo, o deputado Arthur Cunha Lima (PSDB). Em virtude de um processo de cassação de mandato, cuja acusação versou sobre abuso de poder econômico, o governador Cássio perdeu o poder, sendo substituído pelo candidato que havia sido o segundo colocado nas eleições. Assim, José Maranhão (PMDB) passou à chefia do Executivo paraibano, do dia 18 de fevereiro de 2009 a 31 de dezembro de 2010, período em que governou sem o apoio da presidência do Parlamento.

Na 17ª legislatura (2011-2014), embora o governador eleito, Ricardo Coutinho (PSB), e o presidente da ALPB, Ricardo Marcelo (PSDB), tenham permanecido no poder durante todo o mandato, a instabilidade de apoio se configurou. Em um primeiro momento, de 1º de janeiro de 2011 a 29 de abril de 2014¹⁶, o governador era apoiado pelo Chefe do Legislativo, pois ambos eram aliados do ex-governador e então senador, Cássio Cunha Lima (PSDB). Diante do rompimento deste com Ricardo Coutinho (PSB), perde-se o apoio do presidente da ALPB, deputado Ricardo Marcelo (PSDB), que permanece aliado a Cássio.

Estas informações preliminares mostram-se úteis para o encaminhamento de uma análise sobre o comportamento do Executivo e do Legislativo no que tange a produção legislativa estadual, a fim de se constatar se a eventual aliança entre o Chefe do Executivo e o presidente do Legislativo interferiu na relação inter-poderes. Desta forma, pretende-se verificar se houve uma hipertrofia do Executivo, ou se, em caso de oposição, o Legislativo passou a funcionar como um *veto player*.

Nas quatro legislaturas, o grupo formado pela família Cunha Lima esteve em evidência na chefia dos Poderes, algumas vezes através de seus próprios membros e em outras, através de seus aliados, afilhados políticos. Neste sentido, verifica-se que nas legislaturas marcadas por períodos de dissonância entre o Executivo e o Legislativo ocorreram momentos de oposição dos grupos políticos compostos por famílias/apadrinhados influentes.

Necessário ponderar que às questões ideológicas do grupo titular do poder poderiam ser levadas em consideração, a fim de se verificar se influenciaram na postura legislativa do Executivo e na atuação do parlamento. Todavia, como essa pesquisa não adentra à análise do

¹⁶ A data foi considerada na pesquisa como o dia oficial do rompimento entre Cássio Cunha Lima e Ricardo Coutinho, em virtude de decisão proferida no TRE julgando a legitimidade de Cássio para concorrer as eleições de governador de Estado em 2014. O que de fato ocorreu, Cássio disputou as eleições estaduais com Ricardo, sendo este reeleito pelo povo paraibano (Fonte: TRE).

conteúdo ideológico da legislação estadual, não examinaremos sob este ponto de vista, mas destacamos que poderá ser objeto de estudo em outro momento.

Em relação aos instrumentos legislativos disponíveis ao Chefe do Executivo estadual, quais sejam, iniciativa de projeto de emenda constitucional, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária, projeto de lei delegada, medida provisória e poder de veto, cabe verificar se, durante o período em análise, os governadores do estado utilizaram-se deles a fim de induzirem sua agenda legislativa ou, embora disponíveis, foram pouco utilizados, não exercendo os governadores um papel de predominância na produção legislativa estadual. Caso o Poder Executivo tenha exercido uma atuação proativa com indução de uma agenda, resta pertinente verificar qual o tipo de agenda foi estabelecida. Outro aspecto importante a se observar é a postura do Parlamento paraibano em face da atuação do Executivo, se funcionou como um *veto player* ou se apoiou a condução do governador.

A fim de verificar as áreas atingidas com a suposta imposição de agenda por parte do Executivo, pretende-se classificar todas as matérias propostas e as que foram aprovadas no Legislativo paraibano, nas mesmas categorias utilizadas por Figueiredo e Limongi (1995), quais sejam: administrativa, econômica, social, política, homenagens e, em acréscimo, utilidade pública, categoria utilizada por Santos (2012), já que se trata de competência estadual.

Grande parte das leis compreendidas na área administrativa é da competência exclusiva do Executivo ou do Judiciário. Referem-se a: criação e extinção de cargos e órgãos públicos; definição de competência, composição e funcionamento de órgãos governamentais; fixação de efetivos da força militar ou policial; fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos. Foram também incluídas na categoria de leis administrativas as doações e alienações de bens móveis ou imóveis da União, a anistia de dívidas, o estabelecimento de limites entre estados da Federação etc. As leis econômicas referem-se a leis salariais, tributárias e de regulamentação geral das atividades econômicas nas diferentes áreas – industrial, comercial, financeira, etc. As leis sociais compreendem não só leis referentes a programas sociais *stricto sensu* em áreas como saúde, educação, previdência, habitação, trabalho, mas também aquelas que regulam uma gama mais ampla de atividades sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, etc. As leis político-institucionais regulam a organização dos poderes, os sistemas eleitorais e partidários, etc. Sob o rótulo “homenagem” se incluem leis que dão nomes a monumentos, ruas, estabelecem feriados, dias nacionais etc. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 61).

A classificação dos projetos de lei propostos e das leis aprovadas será pertinente às categorias explicadas acima, com adequações quanto às especificidades da legislação estadual. Matérias sobre a demarcação de limites de municípios serão consideradas administrativas; quando houver a autorização de referendo ou a convocação de plebiscito,

será política. Nas homenagens, incluem-se os diversos tipos de medalhas existentes, título de cidadão paraibano, instituição de dia e inclusão no calendário do estado, denominação de estradas, de escolas e demais órgãos públicos. E, por fim, as de utilidade pública, onde se reconhece a importância de entes privados, garantindo-se a estes benefícios públicos. Cabe ressaltar que as questões econômicas abrangem o orçamento e são de evidente interesse dos políticos. Ao passo que homenagens possuem uma relevância simbólica interessante, mas envolve poucos recursos, com eventual baixo impacto para a reeleição destes representantes.

Por fim, as emendas constitucionais, as leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, as medidas provisórias e os vetos apresentados pelo Executivo serão classificados como acima exposto, visando-se entender a agenda legislativa supostamente imposta pelos governadores.

3.1 Emenda Constitucional

Nos anos de 2003 a 2018, período da 15ª a 18ª legislatura, 102 propostas de emendas à constituição foram apresentadas na Assembleia Legislativa da Paraíba, sendo 28 aprovadas pelo parlamento estadual. Nesse subcapítulo, analisaremos esses dados, na busca de esclarecer a utilização desse instrumento legislativo.

Quadro 2: Emenda Constitucional

Legislatura	15ª (2003 - 2006)					16ª (2007 - 2010)				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	20	90,91%	6	30%	75%	16	88,89%	4	25%	80%
Executivo	2	9,09%	2	100%	25%	2	11,11%	1	50%	20%
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	22		8	36,36%		18		5	27,78%	

Legislatura	17ª (2011 - 2014)					18ª (2015 - 2018)				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	32	96,97%	11	34,37%	91,67%	28	96,55%	3	10,71%	100%
Executivo	1	3,03%	1	100%	8,33%	1	3,45%	-	-	-
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	33		12	36,36%		29		3	10,34%	

Fonte: ALPB - Elaboração da autora.

Na 15ª legislatura, 90,91% das PECs apresentadas foram de iniciativa do Parlamento e 9,09% do governador. Sendo de 30% a taxa de aprovação em relação ao Legislativo e 100% do Executivo. Ao analisar a taxa de influência das proposições aprovadas em relação à totalidade das PECs aprovadas, verifica-se que 75% foram de iniciativa da ALPB e 25% do governo.

Na 16ª legislatura, 88,89% das matérias foram apresentadas pelo Legislativo e 11,11% pelo Executivo. Em relação à taxa de aprovação, 25% em relação ao Legislativo e 50% ao Executivo. Sendo a taxa de influência na produção de emendas constitucionais de 80% para o Legislativo e 20% para o Executivo.

Na 17ª legislatura, 96,97% foram apresentadas pelo Legislativo e 3,03% pelo Executivo, sendo de 34,37% e 100% a taxa de aprovação respectivamente. No que tange a influência sobre a produção total de emendas à constituição, o Poder Legislativo foi o que obteve a taxa mais alta, 91,67% e 8,33% para o Executivo.

Na 18ª legislatura, 96,55% das PECs foram apresentadas pelo Legislativo e 3,45% pelo Executivo. O Legislativo obteve uma taxa de aprovação de 10,71% e nenhuma proposta apresentada pelo Executivo foi acatada. A produção de emendas constitucionais nesta legislatura foi toda de iniciativa do Legislativo.

Verifica-se, portanto, que em todas as quatro legislaturas estudadas o Executivo estadual aparece comedido na elaboração de propostas de Projeto de Emenda Constitucional. No que tange à aprovação, como indicado no início do capítulo, as legislaturas ao extremo do recorte temporal contaram com o apoio do presidente da ALPB ao governador. Todavia, como se pode observar, a relação entre os chefes dos poderes não interferiram na aprovação das matérias. A taxa de aprovação de 100% das propostas enviadas pelo Executivo ocorreu nas 15ª e 17ª legislaturas, ambas com momentos de estabilidade política diferentes. Seguindo ainda essa análise, destaca-se a 18ª legislatura, cujo momento era de estabilidade política inter-poderes e nenhuma das propostas de iniciativa do Executivo foi aprovada. Na 16ª legislatura, a taxa de apresentação de PECs pelo Executivo foi baixo, a taxa de aprovação foi de metade das propostas, e este Poder exerceu 20% de influência na produção total de emendas à constituição.

Nesse sentido, constata-se, nas legislaturas estudadas, que a maior parte das PECs apresentadas foi de iniciativa do Legislativo. Embora as taxas de aprovação dessas propostas tenham variado em determinados momentos, as PECs de iniciativa do Legislativo dominaram na produção total das emendas constitucionais em todas as legislaturas estudadas, enquanto as

do Executivo foram maiores nas duas primeiras. Sendo assim, verifica-se que a agenda legislativa do estado, em relação às emendas constitucionais, foi induzida pelo Legislativo da 15ª à 18ª legislaturas.

Com o objetivo de se conhecer a agenda legislativa cabe averiguar as matérias propostas e aprovadas, consoante quadro abaixo.

Quadro 3: Emenda Constitucional - Matéria Legislativa

15ª (2003 - 2006)										
EC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	1	100%	-	-	-	16	88,89%	5	31,25%	62,50%
Executivo	-	-	-	-	-	2	11,11%	2	100%	25%
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1	4,54%	-	-	-	18	81,82%	7	38,89%	87,50%

EC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação e nem aprovação de PECs com essas matérias.		
Legislativo	3	100%	1	33,33%	12,50%			
Executivo	-	-	-	-	-			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	3	13,64%	1	33,33%	12,50%			

16ª (2007 - 2010)										
EC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	-	-	1	*	20%	14	87,50%	2	14,28%	40%
Executivo	-	-	-	-	-	2	12,50%	1	50%	20%
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	1	-	20%	16	88,89%	3	18,75%	60%

EC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação de PECs com essas matérias.		
Legislativo	2	100%	1	50%	20%			
Executivo	-	-	-	-	-			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	2	11,11%	1	50%	20%			

17ª (2011 - 2014)										
EC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	4	100%	-	-	-	19	95%	9	47,37%	75%
Executivo	-	-	-	-	-	1	5%	1	100%	8,33%
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4	12,12%	-	-	-	20	60,61%	10	50%	83,33%

EC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação de PECs com essas matérias.		
Legislativo	9	100%	2	22,22%	16,67%			
Executivo	-	-	-	-	-			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	9	27,27%	2	22,22%	16,67%			

18ª (2015 - 2018)										
EC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	4	100%	-	-	-	22	96,65%	3	13,63%	100%
Executivo	-	-	-	-	-	1	4,35%	-	-	-
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4	13,79%	-	-	-	23	79,31%	3	13,04%	100%

EC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação de PECs com essas matérias.		
Legislativo	2	100%	-	-	-			
Executivo	-	-	-	-	-			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	2	6,90%	-	-	-			

Fonte: ALPB - Elaboração da autora.

Como se pode observar no quadro acima, ao longo das legislaturas objeto do presente estudo, as PECs apresentadas e/ou aprovadas versavam sobre questões econômicas, administrativas e/ou sociais. Não houve apresentação de PECs relacionadas aos temas: Política, Homenagem ou Utilidade Pública.

Na 15ª legislatura, uma PEC de cunho econômico foi apresentada pelo Legislativo, todavia foi arquivada. Na área administrativa, 88,89% foram apresentadas pelo Legislativo e 11,11% pelo Executivo. No que tange a aprovação neste tema, 31,25% das PECs do Legislativo e 100% das do Executivo foram aprovadas pelo parlamento estadual. Na área social, 100% das PECs apresentadas foram do Legislativo e obtiveram uma taxa de 33,33% de aprovação. De todas as PECs aprovadas na 15ª legislatura, 87,50% versava sobre questões administrativas e 12,50%, sobre questões sociais.

Na 16ª legislatura, merece destaque o fato que, de acordo com o quadro acima, não houve apresentação de PEC econômica; todavia há uma aprovação. Esta especificidade é possível em virtude da permissão dada pelo Regimento Interno da ALPB (2012) de que algumas proposições arquivadas na legislatura anterior voltem a tramitar, mediante solicitação do autor da proposta ou do projeto. Desta forma, uma PEC sobre questão econômica foi aprovada e sua iniciativa foi do Legislativo. Na área administrativa, 87,50% e 12,50% foram apresentadas pelo Legislativo e Executivo, respectivamente. Sendo a aprovação de 14,28% para as PECs do Legislativo e 50% para as do Executivo. Na social, 100% das PECs apresentadas foram de iniciativa do Legislativo e obtiveram uma taxa de 50% de aprovação. Em relação a todas as PECs aprovadas na 16ª legislatura, 60% referem-se a questões administrativas, 20%, questões econômicas e 20%, sociais.

Na 17ª legislatura, todas as PECs de cunho econômico foram apresentadas pelo Legislativo, mas não obtiveram aprovação. Na área administrativa, 95% foram apresentadas pelo Legislativo e 5% pelo Executivo, a taxa de aprovação dessas proposições foi de 47,37% para o Legislativo e 100% para o Executivo. No âmbito social, 100% das proposituras foram de iniciativa do Legislativo e obtiveram uma taxa de 22,22% de aprovação. De todas as PECs aprovadas na 17ª legislatura, 83,33% referem-se às questões administrativas e 16,67% sobre questões sociais.

E, por fim, na 18ª legislatura pode-se observar que 100% das PECs econômicas foram apresentadas pelo Legislativo, mas não foram aprovadas. Nas administrativas, 96,65% foram apresentadas pelo Legislativo e 4,35% pelo Executivo, sendo 13,63% das proposituras do Legislativo aprovadas e nenhuma aprovação para a PEC do Executivo. Na área social, 100%

das PECs foram de iniciativa do Legislativo, mas sem nenhuma aprovação por parte do parlamento estadual. Da quantidade de PECs aprovadas na 18ª legislatura, 100% referem-se a questões administrativas.

No que diz respeito ao conteúdo das matérias propostas e aprovadas, a análise permite verificar que a agenda foi induzida pelo Legislativo no que tange as emendas constitucionais, referindo-se, em sua maioria, a questões administrativas, com incidência também nas questões sociais.

As poucas PECs apresentadas pelos governadores versaram sobre questões administrativas, que visaram à organização da máquina pública. Não se observou no período em análise uma constitucionalização de políticas públicas, fato este considerado positivo por Couto (2007), pois não restringe a liberdade de atuação dos governos sucessores.

Embora o Executivo Paraibano contasse com 100% de aprovação na 15ª e 17ª legislaturas, não se empenhou em modificar a Constituição, situação diferente do que ocorreu a nível federal, conforme observado por Couto (2007) ao analisar os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (1995-2011), que construíram “supermaiorias” e aprovaram conjuntamente 48 emendas à Constituição.

Com o intuito de replicar essa análise nos outros instrumentos legislativos, o próximo subcapítulo será dedicado à lei complementar.

3.2 Lei Complementar

Entre a 15ª e 18ª legislaturas (2003 a 2018), foram apresentados 163 projetos de Lei Complementar na ALPB, sendo aprovados 103.

Quadro 4: Lei Complementar

Legislatura	15ª (2003 - 2006)					16ª (2007 - 2010)				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	7	22,58%	3	42,86%	12%	7	17,50%	6	85,71%	24%
Executivo	12	38,71%	11	91,67%	44%	10	25%	8	80%	32%
Judiciário	9	29,03%	8	88,89%	32%	7	17,50%	7	100%	28%
Outros	3	9,68%	3	100%	12%	16	40%	4	25%	16%
Total	31		25	80,64%		40		25	62,50%	

Legislatura	17ª (2011 - 2014)					18ª (2015 - 2018)				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	28	53,85%	12	42,86%	40%	16	40%	3	18,75%	13,04%
Executivo	5	9,61%	5	100%	16,67%	6	15%	5	83,33%	21,74%
Judiciário	6	11,54%	6	100%	20%	7	17,50%	7	100%	30,43%
Outros	13	25,00%	7	53,85%	23,33%	11	27,50%	8	72,73%	34,78%
Total	52		30	57,69%		40		23	57,50%	

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Os dados acima são relacionados aos projetos de lei complementares apresentados e aprovados pela ALPB. Na 15ª legislatura, 38,71% dos projetos foram de iniciativa do Executivo, 29,03% de iniciativa do Judiciário, 22,58% de iniciativa do Legislativo e 9,68% apresentados por outros entes, neste caso pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Estado¹⁷. No que se refere à aprovação dessas proposições pelo parlamento estadual, verifica-se que 100% dos projetos apresentados pelos outros entes foram aprovados. O Executivo também obteve uma taxa alta de aprovação dos seus PLC, sendo de 91,67%, seguido do Judiciário que obteve 88,89% e por último o Legislativo que obteve a menor taxa na legislatura, 42,86%.

Em relação à taxa das aprovações supramencionadas, na quantidade geral de leis complementares, percebe-se que o Executivo foi o que mais influenciou com suas proposições, pois 44% das leis complementares aprovadas no período foram de iniciativa do governador do Estado. O Judiciário veio em segundo lugar, com uma influência de 32%. O Legislativo e os outros (MPE e TCE) apresentaram uma taxa de 12% de influência, cada um, sobre a produção total de leis complementares.

Na 16ª legislatura, 40% dos projetos de lei complementar apresentados foram de iniciativa de outros entes (MPE e TCE), 25% pelo Executivo, 17,50% pelo Judiciário e

¹⁷ A Constituição Estadual da Paraíba (1989) permite a alguns entes a iniciativa legislativa sobre questões pertinentes a sua organização administrativa. No caso em comento, apenas o Ministério Público estadual e o Tribunal de Contas do estado apresentaram projetos de leis complementares.

17,50% pelo Legislativo. Quanto à aprovação das proposições, o Judiciário obteve uma taxa de 100%, o Legislativo de 85,71%, o Executivo de 80% e os outros de 25%. Com uma taxa de influência de 32%, o Executivo foi o poder que exerceu maior interferência na produção de LC em toda esta legislatura, o Judiciário com 28%, o Legislativo com 24% e os outros entes com 16%.

Na 17ª legislatura, 53,85% das proposições foram de iniciativa do Legislativo, 25% dos outros (MPE e TCE), 11,54% do Judiciário e 9,61% do Executivo. Quanto às aprovações, 100% dos PLC do Executivo e do Judiciário foram aprovados, 53,85% dos outros entes e 42,86% dos projetos do Legislativo. Relativamente à influência dessas aprovações no contexto geral da produção legislativa das leis complementares, verifica-se que o Legislativo obteve a taxa de 40%, outros entes de 23,33%, Judiciário de 20% e o Executivo de 16,67%.

Na 18ª legislatura, 40% dos PLC foram apresentados pelo Legislativo, 27,50% pelos outros entes (MPE e TCE), 17,50% pelo Judiciário e 15% pelo Executivo. A taxa de aprovação dos projetos apresentados pelo Judiciário foi de 100%, do Executivo foi de 83,33%, dos outros entes (MPE e TCE) foi de 72,73% e do Legislativo foi de 18,75%. No tocante à influência sobre todas as leis complementares aprovadas, a maior parte da legislação foi de iniciativa dos outros entes (MPE e TCE), com a taxa de 34,78%, o Judiciário influenciou em 30,43%, o Executivo em 21,74% e o Legislativo em 13,04%.

Nas duas primeiras e na última legislatura, o Executivo contou com altas taxas de apresentação e de aprovação por parte do parlamento estadual, influenciando mais na produção das leis complementares produzidas no período do que o Legislativo. Saliente-se que na 15ª legislatura houve estabilidade política inter-poderes e na 16ª, houve instabilidade. Sendo assim, verifica-se que o apoio ou a oposição do presidente da ALPB ao governador do Estado não interferiu na atuação e nos resultados obtidos pelo Executivo nesses períodos, pois, mesmo com cenários diferentes de estabilidade política, o Legislativo homologou as decisões do Executivo, não funcionou como *veto player*. Nessas duas legislaturas, a agenda legislativa do estado em relação às leis complementares foi induzida pelo Executivo.

Na 17ª legislatura, o Executivo apresentou menos PLCs em relação aos outros Poderes e entes. Todavia, embora não contasse com o apoio do presidente da ALPB, obteve a aprovação de todos os projetos enviados ao Parlamento. Verifica-se, nesse caso, que o Parlamento não funcionou como *veto player* ao Executivo, ainda que este não tenha exercido grande influência nas leis complementares como um todo. Considerando a influência da participação da ALPB neste momento, a agenda nesse período foi conduzida pelo Legislativo.

Na 18ª legislatura, período de estabilidade política inter-poderes, o Executivo apresentou poucos projetos de leis complementares, obteve alta taxa de aprovação de suas propostas, mas não conseguiu induzir sua agenda em relação aos PLCs, pois essa foi conduzida pelos outros entes (MPE e TCE). Embora tenha apresentado mais projetos, o Legislativo obteve baixa aprovação e exerceu menor influência na legislação como um todo nesse período, tendo, por fim, funcionado como um órgão homologador das proposituras dos outros Poderes e entes.

Com vistas a compreender o conteúdo tratado pela agenda legislativa, especialmente quanto às leis complementares, segue análise das matérias apresentadas e aprovadas.

Quadro 5: Lei Complementar – Matéria Legislativa

15ª (2003 - 2006)										
LC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	-	-	-	-	-	4	15,39%	2	50%	8%
Executivo	-	-	-	-	-	10	38,46%	9	90%	36%
Judiciário	-	-	-	-	-	9	34,61%	8	88,89%	32%
Outros	-	-	-	-	-	3	11,54%	3	100%	12%
Total	-	-	-	-	-	26	83,87%	22	84,61%	88%

LC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação de PLCs com essas matérias.		
Legislativo	3	60%	1	33,33%	4%			
Executivo	2	40%	2	100%	8%			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	5	16,13%	3	60%	12%			

16ª (2007 - 2010)										
LC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	1	100%	1	100%	4%	5	13,16%	4	80%	16%
Executivo	-	-	-	-	-	10	26,32%	8	80%	32%
Judiciário	-	-	-	-	-	7	18,42%	7	100%	28%
Outros	-	-	-	-	-	16	42,10%	4	25%	16%
Total	1	2,5%	1	100%	4%	38	95%	23	60,53%	92%

LC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação de PLCs com essas matérias.		
Legislativo	1	100%	1	100%	4%			
Executivo	-	-	-	-	-			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	1	2,5%	1	100%	4%			

17ª (2011 - 2014)										
LC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	-	-	-	-	-	27	54%	11	40,74%	36,67%
Executivo	-	-	-	-	-	4	8%	4	100%	13,33%
Judiciário	-	-	-	-	-	6	12%	6	100%	20%
Outros	-	-	-	-	-	13	26%	7	53,85%	23,33%
Total	-	-	-	-	-	50	96,15%	28	56%	93,33%

LC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação de PLCs com essas matérias.		
Legislativo	1	50%	1	100%	3,33%			
Executivo	1	50%	1	100%	3,33%			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	2	3,85%	2	100%	6,67%			

18ª (2015 - 2018)										
LC	Econômica					Administrativa				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	-	-	-	-	-	14	37,84%	3	21,43%	13,04%
Executivo	1	100%	1	100%	4,35%	5	13,51%	4	80%	17,39%
Judiciário	-	-	-	-	-	7	18,92%	7	100%	30,43%
Outros	-	-	-	-	-	11	29,73%	8	72,73%	34,78%
Total	1	2,50%	1	100%	4,35%	37	92,50%	22	59,45%	95,65%

LC	Social					Política	Homenagem	Utilidade Pública
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Não houve apresentação de PLCs com essas matérias.		
Legislativo	2	100%	-	-	-			
Executivo	-	-	-	-	-			
Judiciário	-	-	-	-	-			
Outros	-	-	-	-	-			
Total	2	5%	-	-	-			

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

De acordo com os dados acima, não houve projetos de lei complementar com matéria política, homenagem ou utilidade pública no período estudado. Na 15ª legislatura, os PLCs apresentados e aprovados versavam sobre questões administrativas e sociais. Na área administrativa, 38,46% dos projetos foram de iniciativa do Executivo, 34,61% foram do Judiciário, 15,39% do Legislativo e 11,54% dos outros entes (MPE e TCE). Estes obtiveram a maior taxa de aprovação, 100%, o Executivo obteve 90%, o Judiciário obteve uma taxa de 88,89%, os outros entes obtiveram 13,63% e o Legislativo apresentou a menor taxa de aprovação nesta área, 50%.

No que tange à influência dos projetos aprovados com a matéria administrativa em face de toda a legislação produzida, o Executivo obteve a taxa de 36%, o Judiciário, de 32%, os outros entes de 12% e o Legislativo de 8%. Na área social, 60% dos projetos apresentados foram de titularidade do Legislativo e 40% do Executivo, sendo de 100% a taxa de aprovação para os PLCs de iniciativa do Executivo e 33,33% para os do Legislativo. Os projetos do Executivo nesta área exerceram 8% de influência em relação a toda a legislação e os do Legislativo 4%.

Na 16ª legislatura, foram apresentados e aprovados projetos pertinentes às questões econômicas, administrativas e sociais. O Legislativo apresentou o único projeto versando sobre questão econômica, obteve aprovação e influenciou em 4% sobre toda a legislação no período. Na área administrativa, 42,10% dos projetos foram apresentados pelos outros entes (MPE e TCE), 26,32% pelo Executivo, 18,42% pelo Judiciário e 13,16% pelo Legislativo. Em relação aos projetos aprovados, a maior taxa foi de 100% do Judiciário, 80% do Executivo, 80% para o Legislativo e 25% para os outros entes. No que tange a influência sobre toda a legislação aprovada no período, o Executivo obteve a taxa de 32%, o Judiciário de 28% e o Legislativo e os outros entes (MPE e TCE), de 16% cada um. Na área social, o único projeto apresentado foi o do Legislativo, obteve aprovação e exerceu influência de 4% sobre a totalidade da legislação de todo o período.

Na 17ª legislatura, os projetos de lei complementar versaram sobre questões administrativas e sociais. Na administrativa, 54% dos projetos apresentados foram de iniciativa do Legislativo, 26% dos outros entes (MPE e TCE), 12% do Judiciário e 8% do Executivo. O Executivo e o Judiciário obtiveram 100% de aprovação, cada um; os outros entes obtiveram 53,85% e o Legislativo, 40,74%. Os projetos de iniciativa do Legislativo foram os que tiveram maior taxa em relação a toda a legislação aprovada no tema, com a taxa de 36,67%, os outros entes obtiveram 23,33%, o Judiciário 20% e o Executivo 13,33%. Na

área social, um PLC foi iniciado pelo Legislativo e o outro pelo Executivo, todos os dois foram admitidos. No que tange a influência dessas aprovações, 3,33% foi a taxa encontrada para cada um destes Poderes.

Na 18ª legislatura, foram apresentados projetos de lei complementar na área econômica, administrativa e social. O Executivo apresentou o único projeto na área econômica, obteve aprovação e exerceu influência de 4,35% sobre toda a legislação do período. Na área administrativa, 37,84% dos projetos foram apresentados pelo Legislativo, 29,73% pelos outros entes (MPE e TCE), 18,92% pelo Judiciário e 13,51% pelo Executivo. No que tange a aprovação, o Judiciário obteve 100%, o Executivo 80%, os outros entes 72,73% e o Legislativo 21,43%. Na área social, o Legislativo apresentou todos os dois projetos, mas não obteve aprovação em nenhum deles.

Em relação à influência das matérias na produção legislativa nos períodos acima referidos, observa-se que, na 15ª legislatura, 88% de todo o projeto de lei complementar aprovado tratou de assuntos administrativos e 12% de questões sociais. Na 16ª legislatura, 92% atingiram a área administrativa, 4% questões econômicas e 4%, sociais. Na 17ª, 93,33%, administrativa e 6,67%, social. Na 18ª legislatura, 95,65% das leis complementares publicadas foram pertinentes às questões administrativas e 4,35% econômicas.

Sendo assim, conclui-se que, na 15ª legislatura, a agenda legislativa induzida pelo Executivo foi, em sua maior parte, de cunho administrativo, com apenas algumas leis sobre questões sociais. Percebe-se que o Executivo, mesmo exercendo maior influência na legislação complementar, se concentra em questões pertinentes a sua função de gestor do Estado. O Legislativo, ao que parece, agiu passivamente na execução de suas funções de legislar até o momento.

Na 16ª legislatura, o Executivo induziu uma agenda majoritariamente administrativa, além de leis complementares econômicas e sociais. Destaque-se que os projetos de iniciativa do Executivo aprovados em sua totalidade versavam sobre questões administrativas. Conclui-se, portanto que, embora o Executivo tenha induzido sua agenda, atuou como administrador do Estado, cumpriu sua prerrogativa de organização administrativa. O Legislativo aparece como um órgão passivo nestas suas atribuições legislativas.

Na 17ª legislatura, embora a agenda tenha sido induzida pelo Legislativo, pois foi o Poder que mais influenciou na legislação complementar como um todo, cabe ponderar que se verificarmos as porcentagens de PLC's aprovados dos outros entes, constatamos uma atuação discreta do parlamento paraibano ao aprovar suas próprias iniciativas. Além disto, 93,33% de

toda a legislação complementar da legislatura versou sobre questões administrativas, proposituras que visam organizar a máquina pública, que até podem interferir na vida cotidiana da sociedade, mas não trazem benefícios sociais a população. O Executivo foi discreto na apresentação de projetos, enquanto o Judiciário e os outros entes foram atuantes nas questões administrativas de interesse de seus órgãos.

E, por fim, na 18ª legislatura, os outros entes (MPE e TCE) induziram a agenda legislativa, com mais de 95% das leis tratando de matérias administrativas, sendo uma sobre questões econômicas, cuja iniciativa foi do Executivo. O Legislativo atuou como homologador dos projetos de iniciativa dos outros poderes e dos outros entes, e demonstrou uma certa dificuldade na aprovação dos seus próprios.

No próximo subcapítulo, esses aspectos serão apreciados em relação aos projetos de lei ordinária.

3.3 Lei Ordinária

Durante as 15ª e 18ª legislaturas (2003 a 2018), foram apresentados 7.678 projetos de Lei Ordinária na ALPB, sendo aprovados 3.998. Essa subcapítulo reserva-se a analisar a produção estadual das leis ordinárias no período acima descrito.

Quadro 6: Lei Ordinária

Legislatura	15ª (2003 - 2006)					16ª (2007 - 2010)				
LO	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	1166	83,70%	648	55,57%	74,65%	1713	82,79%	823	48,04%	71,32%
Executivo	191	13,71%	191	100%	22%	298	14,40%	298	100%	25,82%
Judiciário	26	1,87%	26	100%	2,99%	19	0,92%	19	100%	1,65%
Outros	10	0,72%	3	30%	0,35%	39	1,88%	14	35,90%	1,21%
Total	1393	-	868	62,31%	-	2069	-	1154	55,77%	-

Legislatura	17ª (2011 - 2014)					18ª (2015 - 2018)				
LO	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	1917	89,83%	901	47%	80,59%	1873	89,96%	652	34,81%	75,99%
Executivo	162	7,59%	162	100%	14,49%	142	6,82%	142	100%	16,55%
Judiciário	16	0,75%	16	100%	1,43%	14	0,67%	11	78,57%	1,28%
Outros	39	1,83%	39	100%	3,49%	53	2,55%	53	100%	6,18%
Total	2134	-	1118	52,39%	-	2082	-	858	41,21%	-

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Conforme os dados expostos no quadro acima, na 15ª legislatura, o Legislativo apresentou 83,70% dos projetos de lei ordinária do período, o Executivo 13,71%, o Judiciário 1,87% e os outros entes (MPE e TCE) 0,72%. O Executivo e o Judiciário obtiveram a aprovação de 100%, cada um; o Legislativo 55,75% e os outros entes 30%. Em relação à influência das aprovações em face da quantidade total de leis ordinárias aprovadas, 74,65% de toda a legislação comum aprovada na legislatura foram de iniciativa do Legislativo, 22% do Executivo, 2,99% do Judiciário e 0,35% dos outros entes.

Na 16ª legislatura, 82,79% dos projetos apresentados foram de iniciativa do Legislativo, 14,40% do Executivo, 1,88% dos outros entes (MPE e TCE) e 0,92% do Judiciário. No que tange a aprovação desses projetos, o Executivo e o Judiciário obtiveram a taxa de 100% de aprovação, o Legislativo 48,04% e os outros entes 35,90%. Em relação à influência das aprovações dos PLO em face de toda a legislação ordinária aprovada, o Executivo obteve a maior interferência, 71,32%, o Executivo 25,82%, o Judiciário 1,65% e os outros entes 1,21%.

Na 17ª legislatura, o Legislativo apresentou 89,83% dos PLOs, o Executivo 7,59%, os outros entes (MPE, TCE e Defensoria Pública - DP) 1,83% e o Judiciário, 0,75%. A taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Legislativo foi de 47,05% e dos demais poderes e entes foi de 100%. O poder que mais influenciou na legislação ordinária foi o Legislativo, com uma influência de 80,59%, o Executivo obteve uma taxa de 14,49%, os outros entes de 3,49% e o Judiciário de 1,43%.

Na 18ª legislatura, 89,96% dos projetos de lei ordinária apresentados foram de iniciativa do Legislativo. O Executivo apresentou 6,82%, os outros entes (MPE, TCE e DP) 2,55% e o Judiciário 0,67%. O Executivo e os outros entes obtiveram 100% de aprovação nas proposições apresentadas. O Judiciário obteve 78,57% de aprovação. Em relação à influência das aprovações na legislação ordinária total do período, o Legislativo obteve a taxa de 75,99%, o Executivo 16,55%, outros entes 6,18% e o Judiciário 1,28%.

O Executivo apresentou mais de 10% de projetos de lei ordinária nas duas primeiras legislaturas e taxas ainda menores nas duas últimas. Em que pese esta diferença de atuação, o Legislativo estadual aprovou 100% das proposições do governador do Estado, possibilitando uma interferência dos governadores neste tipo normativo. Saliente-se que, mesmo sofrendo oposição do presidente da ALPB nas legislaturas intermediárias, houve um crescimento no número de projetos de autoria do Executivo na 16ª; além do que, todos os PLOs apresentados nestas legislaturas pelo Chefe do Executivo estadual foram aprovados pelo parlamento

paraibano. Nesse sentido, não há que se falar em um Legislativo agindo como *veto player* ao Executivo na legislação ordinária neste período.

O Judiciário também não encontrou dificuldades para aprovação de suas proposituras em todas as legislaturas estudadas. Os outros entes (MPE, TCE e DP), nas duas primeiras legislaturas tiveram mais dificuldade na aprovação de seus projetos, o que foi compensado, nas duas legislaturas finais, cuja aprovação foi de 100% em ambas. Uma hipótese para estas altas taxas de aprovação refere-se ao bom relacionamento entre os chefes destes Poderes e entes. Tal constatação se deve ao fato que durante o último ano da 18ª legislatura e atualmente, na 19ª, tivemos a oportunidade de acompanhar dioturnamente o desenrolar do processo legislativo na ALPB e verificamos esta especificidade.

Diante do exposto acerca da legislação ordinária, verifica-se que a agenda legislativa nas quatro legislaturas foi induzida pelo Legislativo. Contudo, resta pertinente analisar o conteúdo dos PLOs apresentados e aprovados nas legislaturas estudadas, a fim de se verificar a atuação do Legislativo ao elaborar leis, em especial aquelas de cunho social, que atingem a população como um todo.

Quadro 7: Lei Ordinária – Matéria Legislativa

15ª (2003 - 2006)															
LO	Econômica					Administrativa					Social				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	18	17,82%	1	5,55%	0,11%	122	53,98%	28	22,95%	3,23%	407	92,71%	100	24,57%	11,52%
Executivo	83	82,18%	83	100%	9,56%	68	30,09%	68	100%	7,83%	32	7,29%	32	100%	3,69%
Judiciário	-	-	-	-	-	26	11,50%	26	100%	2,99%	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	10	4,42%	3	30%	0,34%	-	-	-	-	-
Total	101	7,25%	84	83,17%	9,68%	226	16,22%	125	55,31%	14,40%	439	31,52%	132	30,07%	15,21%

LO	Política					Homenagem					Utilidade Pública				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	1	100%	-	-	-	455	98,49%	390	85,71%	44,93%	163	99,39%	129	79,14%	14,86%
Executivo	-	-	-	-	-	7	1,51%	7	100%	0,81%	1	0,61%	1	100%	0,11%
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1	0,07%	-	-	-	462	33,17%	397	85,93%	45,74%	164	11,77%	130	79,27%	14,98%

16ª (2007 - 2010)															
LO	Econômica					Administrativa					Social				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	26	20,80%	2	7,69%	0,17%	292	57,25%	55	18,84%	4,77%	631	95,03%	135	21,39%	11,70%
Executivo	99	79,20%	99	100%	8,58%	160	31,37%	160	100%	13,86%	33	4,97%	33	100%	2,86%
Judiciário	-	-	-	-	-	19	3,73%	19	100%	1,65%	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	39	7,65%	14	35,90%	1,21%	-	-	-	-	-
Total	125	6,04%	101	80,80%	8,75%	510	24,65%	248	48,63%	21,49%	664	32,09%	168	25,30%	14,56%

LO	Política					Homenagem					Utilidade Pública				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	2	100%	-	-	-	530	99,06%	445	83,96%	38,56%	232	99,57%	186	80,17%	16,12%
Executivo	-	-	-	-	-	5	0,93%	5	100%	0,43%	1	0,43%	1	100%	0,09%
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2	0,10%	-	-	-	535	25,86%	450	84,11%	38,99%	233	11,26%	187	80,26%	16,20%

17ª (2011 - 2014)															
LO	Econômica					Administrativa					Social				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	32	29,09%	9	28,13%	0,81%	258	71,67%	88	34,11%	7,87%	1.142	97,19%	405	35,46%	36,23%
Executivo	78	70,91%	78	100%	6,98%	48	13,33%	48	100%	4,29%	32	2,72%	32	100%	2,86%
Judiciário	-	-	-	-	-	15	4,17%	15	100%	1,34%	1	0,09%	1	100%	0,09%
Outros	-	-	-	-	-	39	10,83%	39	100%	3,49%	-	-	-	-	-
Total	110	5,16%	87	79,09%	7,78%	360	16,87%	190	52,78%	16,99%	1.175	55,06%	438	37,28%	39,18%

LO	Política					Homenagem					Utilidade Pública				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	3	100%	-	-	-	362	98,91%	304	83,98%	27,19%	120	100%	95	79,17%	8,50%
Executivo	-	-	-	-	-	4	1,09%	4	100%	0,36%	-	-	-	-	-
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	0,14%	-	-	-	366	17,15%	308	84,15%	27,55%	120	5,62%	95	79,17%	8,50%

18ª (2015 - 2018)															
LO	Econômica					Administrativa					Social				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	10	23,26%	5	50%	0,58%	174	55,41%	35	20,11%	4,08%	1302	98,19%	249	19,12%	29,02%
Executivo	33	76,74%	33	100%	3,85%	75	23,89%	75	100%	8,74%	23	1,73%	23	100%	2,68%
Judiciário	-	-	-	-	-	12	3,82%	9	75%	1,05%	1	0,07%	1	100%	0,12%
Outros	-	-	-	-	-	53	16,88%	53	100%	6,18%	-	-	-	-	-
Total	43	2,07%	38	88,37%	4,43%	314	15,08%	172	54,78%	20,05%	1326	63,69%	273	20,59%	31,82%

LO	Política					Homenagem					Utilidade Pública				
	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso	Apresentada	Índice	Aprovada	Índice	Peso
Legislativo	-	-	-	-	-	285	95,96%	275	96,49%	32,05%	102	100%	88	86,27%	10,26%
Executivo	-	-	-	-	-	11	3,70%	11	100%	1,28%	-	-	-	-	-
Judiciário	-	-	-	-	-	1	0,34%	1	100%	0,12%	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	-	-	-	297	14,27%	287	96,63%	33,45%	102	4,90%	88	86,27%	10,26%

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

De acordo com os dados acima, verifica-se que os projetos de lei aprovados versaram sobre questões econômicas, administrativas, sociais, homenagens e utilidade pública, houve ainda a apresentação de PLOs sobre questões políticas, mas não foram aprovados. Na 15ª legislatura, 45,74% dos PLOs aprovados versavam sobre homenagens, 15,21% sobre questões sociais, 14,98%, sobre utilidade pública, 14,40% administrativas e 9,68% econômicas. No que tange à apresentação destes projetos de lei, a maioria da iniciativa foi do Executivo nas questões econômicas, enquanto a maioria das demais matérias foi apresentada pelo Legislativo. Em relação à aprovação dos PLOs, verifica-se que a totalidade dos projetos apresentados pelo Executivo foram aprovadas. O Legislativo contou com taxas baixas de aprovação nos projetos pertinentes às matérias: econômica, administrativa e social, não houve aprovação na questão política e as maiores taxas de aprovação do Legislativo se deram nas questões de homenagem e utilidade pública. Quanto à taxa de influência das aprovações em relação a toda a legislação aprovada, o Executivo obteve maior interferência nas questões econômicas e administrativas, enquanto o Legislativo nas matérias sociais, homenagens e utilidade pública.

Na 16ª legislatura, a maioria dos PLOs aprovados versava sobre homenagens, com 38,99% do total, as administrativas em 21,49%, as utilidades públicas em 16,20%, as questões sociais foram tratadas em 14,56% e as questões econômicas em 8,75%. O Executivo apresentou mais projetos de cunho econômico, enquanto o Legislativo obteve altas taxas de iniciativa em relação às outras matérias. O Executivo obteve a aprovação de todos os projetos apresentados, assim como o Judiciário. O Legislativo obteve baixa aprovação nos seus projetos de cunho econômico, administrativo e social, sendo alta a aprovação dos PLOs versando sobre homenagem e utilidade pública. Os outros entes (MPE, TCE e DP) obtiveram uma aprovação de 35,90%, na única matéria tratada pelos seus PLOs, a administrativa.

Na 17ª legislatura, 39,18% dos projetos aprovados tratavam de questões sociais, 27,55% de homenagens, 16,99% de questões administrativas, 8,50% de utilidade pública e 7,78% de econômicas. O Executivo apresentou a maioria dos projetos na área econômica, o Legislativo propôs a maior parte dos PLOs pertinentes às outras matérias. Em relação à aprovação dos PLOs apresentados, o Executivo, o Judiciário e os outros entes (MPE, TCE e DP) obtiveram a taxa de 100%. No que tange a influência das aprovações no conjunto das leis ordinárias publicadas, a maior interferência na área econômica foi do Executivo e nas demais áreas do Legislativo. O Judiciário propôs projetos sobre questões administrativas e apenas

um de cunho social. Os outros entes (MPE, TCE e DP) apresentaram apenas PLOs sobre questões administrativas.

Na 18ª legislatura, a maioria dos projetos aprovados tratavam de homenagens, com 33,45% do total, 31,82% de matérias sociais, 20,05% administrativas, 10,26% utilidade pública e 4,43% econômica. O Executivo apresentou a maioria dos projetos na área econômica, o Legislativo propôs a maior parte dos PLOs pertinentes às outras matérias, não houve projetos na área política. Em relação à aprovação dos PLOs apresentados, o Executivo e os outros entes (MPE, TCE e DP) obtiveram 100% de aprovação e o Judiciário obteve taxas altas de aprovação por parte do parlamento estadual. No que tange a influência das aprovações no conjunto das leis ordinárias publicadas, a maior interferência nas áreas econômica e administrativa foi do Executivo e nas demais aéreas foi do Legislativo. O Judiciário propôs projetos sobre questões administrativas, um social e um de homenagem. Os outros entes (MPE, TCE e DP) apresentaram apenas PLOs sobre questões administrativas.

No que tange à agenda legislativa, essa foi induzida pelo Legislativo nas 15ª e 16ª legislaturas, contando com mais de 55% de leis ordinárias versando sobre homenagens e utilidades públicas, o restante das proposições tratou de questões econômicas, administrativas e sociais. Destaque-se que nos projetos aprovados de cunho econômico e administrativo, a maior parte deles foi de iniciativa do Executivo, sendo deste também as maiores taxas de influência em relação a toda a legislação ordinária aprovada nas duas matérias especificamente. Em relação à área social, a maioria dos projetos apresentados e aprovados foi de iniciativa do Legislativo e obtiveram maior influência também, todavia foi uma atuação discreta, não chegando a 16% de toda a legislação ordinária aprovada no período. No que tange às matérias apresentadas pelo Judiciário e os outros entes, todas elas foram pertinentes às questões administrativas de seus órgãos. Diante destas constatações, percebe-se que o Legislativo, mesmo induzindo sua agenda, não exerceu um papel relevante na elaboração de leis ordinárias na 15ª e 16ª legislaturas, haja vista a presença de uma agenda abrangendo, em sua maior parte, homenagens e utilidades públicas, matérias que honram e beneficiam determinadas pessoas e instituições privadas, e, portanto, não são relevantes para a maioria da população. As questões econômicas e administrativas foram propostas por iniciativa do Executivo.

Na 17ª legislatura, a agenda induzida pelo Legislativo foi de cunho social, com um pouco mais de 39% de projetos de leis aprovados nessa matéria. As homenagens obtiveram taxa grande de proposições aprovadas, em seguida as questões administrativas, utilidade

pública e, por último, as questões econômicas, cuja apresentação das melhores taxas ficou por parte do Executivo e o Legislativo agiu como órgão homologador.

Na última legislatura do recorte temporal, a maior influência das leis ordinárias aprovadas versava sobre homenagens e questões sociais, ambas na casa dos 30%. Em seguida aparecem as questões administrativas, com pouca influência do Legislativo nos PLOs aprovados, logo após as utilidades públicas e, por último, as questões econômicas, cuja apresentação, aprovação e influência são maiores para o Executivo. Neste sentido, conclui-se que, nesta legislatura do final do período, quando o Executivo apresentou alguma propositura, o Legislativo não se opôs, homologando todas elas.

Verifica-se ainda que, nas duas últimas legislaturas, o Judiciário apresentou proposições administrativas e sociais, que foram aprovadas com alta taxa pelo Parlamento. Os outros entes, MPE, TCE e DP, também se utilizaram da prerrogativa de iniciativa de apresentação de PLOs nas questões administrativas pertinentes aos seus órgãos, cujas matérias foram aprovadas em sua totalidade.

Diante disto, no próximo subcapítulo serão analisadas as medidas provisórias editadas pelos governadores paraibanos nas 15^a a 18^a legislaturas, a fim de se verificar se esta prerrogativa do Executivo interferiu, eventualmente, na produção legal estadual.

3.4 Medida Provisória

Como explicado anteriormente, o governador do Estado da Paraíba possui a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, desde 1994. Todavia, apenas em 2003 a primeira MP foi publicada. Dessa forma, na presente pesquisa serão analisadas as MPs desde o início de sua utilização até a última legislatura finalizada (2003-2018).

Através da edição das medidas provisórias, o governador poderá mudar o *status quo*, antes mesmo da manifestação do parlamento estadual, que ocorrerá posteriormente. Assim que uma MP fosse publicada, ela passaria a reger as relações a que se destina. Diante da possibilidade de uma atuação legislativa proativa do Executivo, surge a necessidade de se averiguar a postura deste Poder, como também o comportamento do parlamento estadual.

Neste sentido, no quadro abaixo verificam-se as MPs editadas pelo Executivo e que foram transformadas em lei pela ALPB no período objeto de estudo.

Quadro 8: Medida Provisória – Edição e transformação em lei

Legislatura	MPs editadas	MPs transformadas em lei	%
15ª	45	45	100%
16ª	114	106	92,98%
17ª	70	56	80%
18ª	45	44	97,78%
Total	274	251	91,60%

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Nas 15ª e 18ª legislaturas, o Chefe do Executivo editou 45 MPs em cada. Nestas legislaturas a relação política entre o governador do Estado e o presidente da ALPB seria de estabilidade. Na primeira legislatura do recorte, todas as medidas provisórias editadas foram convertidas em lei pelo parlamento paraibano. Na última quadra, 97,78% das MPs foram transformadas em lei.

Na 16ª legislatura, 114 MPs foram editadas, um aumento de 253% em relação ao período anterior. A alta apresentação de MPs em relação à 15ª legislatura permanece na 17ª, com um aumento de 155%. Saliente-se que nestas legislaturas intermediárias, onde se verifica o aumento no número de MPs, coincide com os períodos de oposição inter-poderes. Desta forma, se permite especular sobre o uso de mais MPs em contextos de dissonância entre governador e presidente da ALPB. Dois aspectos merecem destaque diante desta constatação. O primeiro diz respeito à possível dificuldade encontrada pelo Executivo na tramitação de PLOs; e o outro surge da necessidade do Executivo que o conteúdo das MPs entre rapidamente em vigor.

No que tange ao primeiro ponto, a priori não há que se falar em utilização das MPs em virtude de dificuldade na tramitação de propostas de legislação comum de iniciativa do Executivo, pois, como visto no subcapítulo anterior, 100% das proposições apresentadas pelos governadores foram aprovadas pelo parlamento paraibano, independente de haver estabilidade política ou não. Inclusive, a fim de corroborar com a argumentação, com exceção da 15ª legislatura, em que 100% das MPs foram convertidas em Lei, tal situação não ocorreu nos outros períodos, com medidas provisórias sendo arquivadas. Os governadores paraibanos obtiveram mais sucesso na aprovação de PLOs do que nas MPs, embora estas contassem com altas taxas de conversões em lei nas outras três legislaturas.

Ainda sobre este aspecto, cabe salientar a hipótese de que os governadores tenham preferido apresentar MPs por analisar que os assuntos a serem apresentados pudessem ser

barrados no parlamento paraibano ou até mesmo por estratégia, como sugerido por Limongi (2007) ao afirmar que o Executivo poderia utilizar-se de artifícios ao apresentar uma proposta radical para gerar um debate no Legislativo, apelando à opinião pública com o intuito de provocar repercussões eleitorais e, assim, obter concessões do parlamento.

Outra explicação possível para a escolha de MPs ao invés de PLOs pelo Executivo se deve ao fato que as medidas provisórias, quando publicadas, passam a vigorar imediatamente, modificando as relações a que se destinam, independente de serem analisadas previamente pelo Legislativo.

Questão pertinente que será tratada abaixo é a respeito da quantidade de MPs editadas e transformadas em lei, como forma de entender o comportamento do Legislativo paraibano no período objeto de estudo.

Quadro 9: Medida Provisória – Informações

Legislatura	MPs editadas	Transformadas em lei SEM modificação	%	Transformadas em lei COM modificação	%	Rejeitada/inadmitida/perdeu a validade sem apreciação da ALPB	%
15 ^a	45	40	88,89%	5	11,11%	-	-
16 ^a	114	94	82,46%	12	10,53%	8	7,02%
17 ^a	70	50	71,43%	6	8,57%	14	20%
18 ^a	45	40	88,89%	4	8,89%	1	2,22%
Total	274	224	81,75%	27	9,86%	23	8,39%

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Em que pese as altas taxas de transformação das MPs em lei sem qualquer alteração do texto editado pelo governador, verifica-se nas legislaturas intermediárias taxas consideráveis de modificações antes da transformação em lei e atitudes negativas por parte do parlamento em relação a algumas MPs. Ressalte-se que nestas legislaturas houve uma instabilidade política inter-poderes, em virtude de rupturas de apoio do presidente da ALPB para com o Chefe do Executivo.

Ao que parece, o Legislativo paraibano desempenhou uma função de *veto player* nestes períodos, em especial na 17^a legislatura, ao rejeitar, inadmitir ou não apreciar dentro do prazo 20% das MPs editadas pelo governador. Saliente-se que a oposição entre os poderes na 17^a legislatura ocorreu em virtude de quebra de vínculo de apadrinhamento do Chefe do Executivo com o então senador Cássio Cunha Lima, sugestionando que os ânimos inter-poderes pudessem estar mais acirrados neste contexto.

Nas legislaturas aos extremos, marcadas pela estabilidade política entre os Poderes, os governadores não encontraram dificuldades na tramitação das suas MPs. Verifica-se, portanto, que o parlamento estadual atuou como órgão homologador das proposituras dos governadores.

Ainda em uma análise a respeito do comportamento do Executivo no que tange à edição de MPs, resta pertinente verificar se ao utilizar-se desta prerrogativa o governador do Estado influenciou na legislação comum no período estudado, a fim de induzir sua agenda.

Quadro 10: Medida Provisória – Influência

Legislatura	Lei ordinária	LOs do Executivo	Influência das LOs - Executivo	MPs	Influência das MPs	Leis Ordinárias e MPs publicadas
15 ^a	823	146	17,74%	45	5,18%	868
16 ^a	1048	192	18,32%	114	9,81%	1162
17 ^a	1062	106	9,98%	70	6,18%	1132
18 ^a	814	98	12,04%	45	5,24%	859
Total	3.747	542	14,46%	274	6,81%	4.021

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Antes da análise pretendida, resta pertinente esclarecer o quadro acima. A segunda coluna refere-se à quantidade de leis ordinárias aprovadas em cada legislatura, subtraindo-se a quantidade de MPs transformadas em lei. As “LOs do Executivo” fazem referência às leis cuja iniciativa foi do governador do Estado, como também às aprovadas, haja vista que 100% dos PLOs apresentados pelo Executivo foram aprovados nas quatro legislaturas. Em relação à coluna “Influência das LOs – Executivo”, esta se refere à interferência das leis ordinárias de iniciativa do Executivo diante de toda a legislação ordinária aprovada, incluindo-se as proposituras de todos os outros poderes e entes. A coluna “Leis Ordinárias e MPs publicadas” apresenta a soma das leis ordinárias e MPs que entraram em vigor no período, constituindo assim, o conjunto de toda a legislação comum do Estado, já que as MPs possuem *status* de lei ordinária. A coluna “MPs” apresenta o número de medidas provisórias editadas pelo governador do Estado, que após publicadas entraram em vigor, modificando imediatamente o *status quo* das relações a que se destinavam. Por fim, na última coluna “Influência das MPs”, há a definição da taxa de iniciativa do Executivo na publicação de MPs em comparação a toda legislação ordinária aprovada no período em estudo.

Segundo os dados acima expostos, ao comparar a taxa de apresentação de PLOs de iniciativa do Executivo com o número de MPs editadas, verifica-se que o governador do estado utilizou a prerrogativa de editar medidas provisórias. O Chefe do Executivo apresentou mais PLOs do que MPs em todas as legislaturas estudadas, embora tenha, proporcionalmente, editado mais medidas provisórias nas legislaturas intermediárias, marcadas pela instabilidade na relação entre o governador e o presidente da ALPB.

Importante reiterar que 100% dos projetos de lei ordinária apresentados pelo Executivo foram aprovados, demonstrando a não necessidade da edição de MPs, a não ser nos casos onde a vigência imediata pudesse beneficiar o objetivo do governador.

Constata-se ainda que as MPs editadas exerceram pouca influência em comparação a toda legislação ordinária aprovada, menos de 10% até mesmo na legislatura onde apresentou mais MPs. Sendo assim, verifica-se que o Executivo conseguiu influenciar mais a legislação estadual através dos seus projetos de lei ordinária aprovados, do que com as medidas provisórias editadas.

Ao analisarem os estados do Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão e Paraíba, Riccio e Tomio (2012) constataram que, embora o Chefe do Executivo estadual pudesse apresentar MPs, permitindo a este, em tese, ampliar o seu poder de agenda tal como ocorre em nível federal, verificaram que as MPs foram pouco utilizadas, não interferindo na atuação do Executivo na produção legislativa estadual. Tal constatação no tocante ao Estado da Paraíba não prevalece por inteiro, pois, consoante os dados analisados nesta pesquisa, os governadores, embora não tenham influenciado na agenda legislativa através das MPs, utilizaram-se deste instrumento legislativo, principalmente nas legislaturas intermediárias, quando havia instabilidade política entre os chefes dos poderes.

Ricci e Tomio (2012) entendem que as MPs estaduais são “mais um instrumento legislativo acessório nas mãos dos governadores em alguns estados”, o que não é capaz de garantir “poderes fortes e inequívocos que os diferencie dos demais governadores privados desse mecanismo legislativo”. Ainda na visão destes autores, as MPs estaduais não podem ser analisadas da mesma forma como em âmbito federal, pois possuem “caráter diferente”. Nesta esfera, a edição de MPs seria considerada por Limongi e Figueiredo (1999) como um instrumento poderoso nas mãos do presidente, utilizado com mais frequência, que, além de modificar o *status quo*, serviria como uma forma de delegação de função do Legislativo para o Executivo, pois desta forma os parlamentares não seriam responsabilizados pelas decisões

tomadas pelo presidente, que poderiam prejudicá-los diante de seus eleitores, atrapalhando suas reeleições.

Quadro 11: Medida Provisória – Matéria Legislativa

Medida Provisória											
Legislatura	Econômica	%	Administrativa	%	Social	%	Política	%	Homenagem	%	Total
15ª	19	42,22%	14	31,11%	12	26,67%	-	-	-	-	45
16ª	26	22,81%	80	70,18%	6	5,26%	-	-	2	1,75%	114
17ª	26	37,14%	30	42,86%	14	20%	-	-	-	-	70
18ª	8	17,78%	31	68,89%	6	13,33%	-	-	-	-	45

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Conforme se depreende dos dados, a maioria das MPs editadas refere-se às questões administrativas, e econômicas do Estado, tal como observado por Ricci e Tomio (2012) nos estados do Acre e de Santa Catarina. Tais matérias pertencem ao rol de iniciativa exclusiva do Executivo e poderiam ser tratadas mediante lei ordinária. Todavia, o governador edita MPs na busca de uma modificação mais rápida do *status quo*, além de não precisar submeter a matéria para a votação prévia do Parlamento. O mesmo ocorre para as MPs que trataram de questões sociais e homenagens.

O próximo subcapítulo reserva-se a análise dos vetos proferidos pelo governador do Estado às leis aprovadas pelo Legislativo. Objetiva-se verificar a eventual participação do mandatário na produção legislativa, como também a conduta do parlamento paraibano.

3.5 Vetos do Executivo

Assim como o presidente da República, o governador do Estado da Paraíba poderia vetar total ou parcialmente os projetos de leis, caso os considerasse, no todo ou em parte, inconstitucional¹⁸ ou contrário ao interesse público¹⁹. O veto voltaria a ser analisado pela

¹⁸ Um veto fundamentado em inconstitucionalidade é aquele que atinge todo ou parte do projeto de lei por estar em desacordo com a Constituição do Estado. Na maioria das vezes, as justificativas em relação à inconstitucionalidade versam sobre vícios de iniciativa e incompetência material. Na primeira, o projeto é proposto por quem não tem competência para iniciá-lo, e, na segunda, a matéria de competência de outro ente é tratada a nível estadual.

¹⁹ No veto justificado, por ser, no todo ou em parte, contrário ao interesse público (veto político), o Executivo interfere no processo, procurando moldar a legislação de acordo com os seus interesses ou preferências, como, por exemplo, questões problemáticas ao orçamento do governo, veto ao uso de termos que afrontem os valores e a moralidade de uma plataforma de governo, dentre outros.

ALPB e o plenário decidiria pela sua manutenção ou derrubada, sendo necessário o voto de maioria absoluta (50%+1) do parlamento.

Partindo-se do pressuposto que o presidente da ALPB possuiria o apoio da maioria dos parlamentares, haja vista ser escolhido pela maioria absoluta, no primeiro turno, e pela maioria simples, no segundo turno, sendo necessária a presença de maioria absoluta dos deputados (PARAÍBA, 2012, p. 147), caberia considerar que o apoio ou oposição do Chefe do Legislativo ao governador seria seguido pela maioria do parlamento. Desta forma, verifica-se na 15ª e 18ª legislaturas um período de apoio ao governador, marcada pela estabilidade política inter-poderes, e nas legislaturas intermediárias uma instabilidade, em virtude de oposição entre o presidente da ALPB e o governador do Estado.

Sendo assim, partindo-se deste pressuposto, os vetos apresentados e a reação do parlamento quanto a eles serão analisados. Abaixo segue quadro, a fim de verificar suas especificidades.

Quadro 12: Vetos do Executivo

Legislatura	15ª	%	16ª	%	17ª	%	18ª	%
Quantidade de vetos	68		98		260		266	
Veto total	58	85,29%	76	77,55%	242	93,08%	222	83,46%
Contrário ao interesse público	13	22,41%	12	15,79%	39	16,12%	94	42,34%
Inconstitucional	45	77,59%	64	84,21%	203	83,88%	128	57,66%
Veto Total Mantido	51	87,93%	67	88,16%	158	65,29%	203	91,44%
Contrário ao interesse público	13	25,49%	12	17,91%	24	15,19%	88	43,35%
Inconstitucional	38	74,51%	55	82,09%	134	84,81%	115	56,65%
Veto Total Derrubado	7	12,07%	9	11,84%	84	34,71%	19	8,56%
Contrário ao interesse público	-	-	-	-	15	17,86%	6	31,58%
Inconstitucional	7	100%	9	100%	69	82,14%	13	68,42%
Veto Parcial	10	14,71%	22	22,45%	18	6,92%	44	16,54%
Contrário ao interesse público	4	40%	3	13,64%	3	16,67%	12	27,27%
Inconstitucional	6	60%	19	86,36%	15	83,33%	32	72,73%
Veto Parcial Mantido	10	14,71%	20	90,91%	10	55,56%	44	16,54%
Contrário ao interesse público	4	40%	3	15%	2	20%	12	27,27%
Inconstitucional	6	60%	17	85%	8	80%	32	72,73%
Veto Parcial Derrubado	-	-	2	9,09%	8	44,44%	-	-
Contrário ao interesse público	-	-	-	-	1	12,50%	-	-
Inconstitucional	-	-	2	100%	7	87,50%	-	-

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Nas quatro legislaturas, conforme exposto no quadro acima, a maioria dos vetos do Executivo foram totais e justificados em virtude de inconstitucionalidade indicada na propositura. Nos vetos parciais, a maior parte deles também foi referente à inconstitucionalidade.

Observa-se ainda um padrão no comportamento do Legislativo nas legislaturas estudadas. Mesmo havendo momentos diferentes de estabilidade inter-poderes, o parlamento paraibano homologou as pretensões do Executivo, quando este, pretendendo moldar a legislação aos seus interesses, atacou partes ou todo o projeto de lei.

Destaque-se que nas quatro legislaturas, a maioria dos vetos derrubados pelo Legislativo foram apresentados sob a justificativa de inconstitucionalidade. Ao que parece, fruto da observação diária ao processo legislativo no período atual, a aprovação de projetos de lei supostamente eivados de vícios, funcionaria como uma prestação de contas do parlamentar aos seus eleitores, pois demonstraria que tem lutado por suas demandas, mesmo quando o governo é contrário.

Após esse panorama sobre os vetos, pretende-se verificar se estes interferiram na agenda legislativa do Estado, proporcionando uma imposição por parte do Executivo. Cabe analisar a influência deles em relação à legislação proposta, qual seja, projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária e projetos de conversão, que são aqueles em que o parlamento busca modificar as medidas provisórias, antes de convertê-las em lei.

Quadro 13: Influência dos Vetos - Executivo

	15ª (2003 - 2006)										
Iniciativa	Apresentada	Veto Total				Veto parcial				Total	%
		58		85,29%		10		14,71%			
		Mantido	%	Derrubado	%	Mantido	%	Derrubado	%		
Legislativo	1173	50	86,21%	7	12,07%	3	30%	-	-	60	88,24%
Executivo	203	-	-	-	-	6	60%	-	-	6	8,82%
Judiciário	35	-	-	-	-	1	10%	-	-	1	1,47%
Outros	13	1	1,72%	-	-	-	-	-	-	1	1,47%
Total	1424	51	87,93%	7	12,07%	10	100%	-	-	68	100%

	16ª (2007 - 2010)										
Iniciativa	Apresentada	Veto Total				Veto parcial				Total	%
		76		77,55%		22		22,45%			
		Mantido	%	Derrubado	%	Mantido	%	Derrubado	%		
Legislativo	1720	65	85,52%	8	10,52%	10	45,45%	-	-	83	84,69%
Executivo	308	1	1,32%	-	-	10	45,45%	2	9,09%	13	13,27%
Judiciário	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	55	1	1,32%	1	1,32%	-	-	-	-	2	2,04%
Total	2109	67	88,16%	9	11,84%	20	90,90%	2	9,09%	98	100%

	17ª (2011 - 2014)										
Iniciativa	Apresentada	Veto Total				Veto parcial				Total	%
		242		93,08%		18		6,92%			
		Mantido	%	Derrubado	%	Mantido	%	Derrubado	%		
Legislativo	1945	155	64,05%	83	34,30%	3	16,67%	2	11,11%	243	93,46%
Executivo	167	3	1,24%	-	-	7	38,89%	6	33,33%	16	6,15%
Judiciário	22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	52	-	-	1	0,41%	-	-	-	-	1	0,39%
Total	2186	158	65,29%	84	34,71%	10	55,56%	8	4,44%	260	100%

	18ª (2015 - 2018)										
Iniciativa	Apresentada	Veto Total				Veto parcial				Total	%
		222		83,46%		44		16,54%			
		Mantido	%	Derrubado	%	Mantido	%	Derrubado	%		
Legislativo	1889	200	90,09%	19	8,56%	36	81,82%	-	-	255	95,87%
Executivo	148	-	-	-	-	7	15,91%	-	-	7	2,63%
Judiciário	21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	64	3	1,35%	-	-	1	2,27%	-	-	4	1,50%
Total	2122	203	91,44%	19	8,56%	44	100%	-	-	266	100%

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Domingues (2001) explica que o uso intenso do veto demonstra a existência de um conflito de interesses entre os poderes Executivo e Legislativo ou, então, “uma disputa de jurisdição” entre os dois. No outro aspecto, o pouco uso do poder de veto, poderia indicar uma coincidência de interesses políticos entre a maioria do parlamento e o governador, ou ainda, um “alto grau de consenso entre os dois poderes quanto à jurisdição de cada um na produção da legislação”.

De acordo com os dados acima, verifica-se que houve um aumento na quantidade de vetos apresentados pelos governadores nas legislaturas. Desta forma, cabe analisá-los frente à quantidade das propostas legislativas apresentadas. Neste sentido, constata-se que na primeira legislatura, 4,77% dos projetos foram vetados de alguma forma. Na 16ª, a taxa ficou parecida 4,65%; já nas duas últimas legislaturas, a taxa saltou para 11,88% e 12,53%, respectivamente. Nas duas últimas legislaturas, observa-se uma atuação mais presente do governador do Estado no que tange aos vetos. Nestes dois períodos, em que pese momentos distintos de oposição e apoio, o governador Ricardo Coutinho tentou induzir uma agenda legislativa.

Direcionando-se esta mesma análise para as proposições apresentadas pelo Legislativo, já que este foi o poder que mais recebeu vetos, verifica-se que na 15ª legislatura, 5,11% dos projetos iniciados pelo parlamento paraibano foram vetados de alguma forma pelo governador; na segunda legislatura, 4,82%; na 17ª, 12,49% e na última, 13,50%. Tais taxas demonstram que, mesmo contando com o apoio do Legislativo na 18ª legislatura e sofrendo oposição na 17ª, o governador Ricardo Coutinho utilizou-se do poder de veto a fim de intervir na produção legislativa procurando moldá-las as suas preferências.

Consoante se observa no quadro acima, algumas proposições de iniciativa do Executivo (projetos de lei e medidas provisórias) foram modificadas pelo parlamento através de emendas. Estas alterações foram vetadas, parcial ou totalmente, pelo governador. Desta forma, cabe examinar esta reação do mandatário. Na primeira legislatura, 2,96% das proposições do Executivo foram vetadas de alguma forma; na 16ª legislatura, 4,22%; na 17ª percebe-se um aumento na quantidade de vetos, perfazendo um total de 9,58%; e, na última legislatura, 4,73%. Na 17ª legislatura, período de instabilidade política inter-poderes, verifica-se que o governador Ricardo Coutinho, assim como observado no parágrafo anterior, também tentou induzir uma agenda legislativa utilizando-se do poder de veto.

Outra questão que merece destaque se relaciona às matérias que foram vetadas pelo Executivo. Na busca de entender esse cenário, seguem os dados abaixo.

Quadro 14: Matérias vetadas – 15ª legislatura

15ª legislatura (2003 - 2006)													
Matérias	Total	Econômica	%	Administrativa	%	Social	%	Política	%	Homenagem	%	Utilidade Pública	%
Quantidade de vetos	68	7	10,29	25	36,77	36	52,94	-	-	-	-	-	-
Veto total	58	2	3,45	23	39,65	33	56,90	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	13	-	-	7	53,85	6	46,15	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	45	2	4,44	16	35,56	27	60	-	-	-	-	-	-
Veto Total Mantido	51	2	3,92	20	39,22	29	56,86	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	13	-	-	7	53,85	6	46,15	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	38	2	5,26	13	34,21	23	60,53	-	-	-	-	-	-
Veto Total Derrubado	7	-	-	3	42,86	4	57,14	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	7	-	-	3	42,86	4	57,14	-	-	-	-	-	-
Veto Parcial	10	5	50	2	20	3	30	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	4	1	25	-	-	3	75	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	6	4	66,67	2	33,33	-	-	-	-	-	-	-	-
Veto Parcial Mantido	10	5	50	2	20	3	30	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	4	1	25	-	-	3	75	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	6	4	66,67	2	33,33	-	-	-	-	-	-	-	-
Veto Parcial Derrubado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Na 15ª legislatura, caracterizada pela estabilidade política inter-poderes, o governador vetou projetos que versavam sobre questões sociais, com uma taxa de 52,94%, administrativas 36,77% e econômicas 10,29%, procurando, desta forma, intervir na legislação a respeito destes assuntos. Destes vetos, grande parte foi aceita pelo Legislativo paraibano, acatando-se as alterações realizadas pelo governador. Importante salientar que 100% dos vetos direcionados às questões econômicas foram mantidos, 88,89% sobre matérias sociais e 88% sobre questões administrativas também receberam o mesmo tratamento por parte do parlamento. Os vetos derrubados foram lançados em questões administrativas e sociais e justificados em virtude de inconstitucionalidade.

No que tange às questões econômicas e administrativas, ao que parece, seria mais fácil compreender a interferência do Executivo haja vista tratar-se de matérias pertinentes aos gastos do Estado e à organização da máquina pública, atribuições pertinentes a este poder. Todavia, em relação às questões sociais, a atuação legislativa do governador demonstra uma tentativa de moldar a legislação, contando com uma postura homologatória do parlamento no que diz respeito ao acatamento dos vetos. O Chefe do Executivo, ao que parece, só não impôs sua agenda através deste instrumento legislativo porque se utilizou poucas vezes dele, visto que podia contar com o apoio do Legislativo.

Quadro 15: Matérias vetadas – 16ª legislatura

Matérias	Total	Econômica	%	Administrativa	%	Social	%	Política	%	Homenagem	%	Utilidade Pública	%
Quantidade de vetos	98	9	9,18	24	24,49	58	59,19	1	1,02	4	4,08	2	2,04
Veto total	76	-	-	20	26,32	51	67,10	1	1,32	2	2,63	2	2,63
Contrário ao interesse público	12	-	-	3	25	8	66,67	-	-	1	8,33	-	-
Inconstitucional	64	-	-	17	26,56	43	67,19	1	1,56	1	1,56	2	3,13
Veto Total Mantido	67	-	-	16	23,88	46	68,67	1	1,49	2	2,98	2	2,98
Contrário ao interesse público	12	-	-	3	25	8	66,67	-	-	1	8,33	-	-
Inconstitucional	55	-	-	13	23,63	38	69,09	1	1,82	1	1,82	2	3,64
Veto Total Derrubado	9	-	-	4	44,44	5	55,56	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	9	-	-	4	44,44	5	55,56	-	-	-	-	-	-
Veto Parcial	22	9	40,91	4	18,18	7	31,82	-	-	2	9,09	-	-
Contrário ao interesse público	3	-	-	1	33,33	2	66,67	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	19	9	47,37	3	15,79	5	26,31	-	-	2	10,53	-	-
Veto Parcial Mantido	20	7	35	4	20	7	35	-	-	2	10	-	-
Contrário ao interesse público	3	-	-	1	33,33	2	66,67	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	17	7	41,18	3	17,65	5	29,41	-	-	2	11,76	-	-
Veto Parcial Derrubado	2	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	2	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Na 16ª legislatura, a maioria dos vetos foi direcionada a matérias sociais, com uma taxa de 59,18%, a questões administrativas 24,49%, econômicas 9,18%, homenagem 4,08% utilidade pública 2,04% e política 1,02%. No âmbito das questões de homenagem, utilidade pública e política, embora tenha apresentado poucos vetos (4, 2 e 1, respectivamente), o governador conseguiu influenciar a legislação de acordo com seus interesses, já que todos foram mantidos. Na matéria social, 91,38% dos vetos foram mantidos, assim como também 83,33 % no âmbito administrativo e 77,78% no econômico. Estas altas taxas de manutenção dos vetos, mesmo em um momento de instabilidade política entre os Poderes, demonstram a liberdade dada pelo parlamento ao governador a fim de imprimir nestes assuntos as suas preferências.

No que tange aos vetos derrubados, observa-se que todos eles foram justificados em virtude de inconstitucionalidade encontrada pelo governador no projeto de lei atacado e não por alguma divergência de ideias políticas.

Em que pese esta legislatura ter sido marcada pela oposição do parlamento, o Executivo foi bem sucedido na apresentação e manutenção das suas pretensões legislativas

através do poder de veto, exercendo influência na formação da legislação do período, mas não impôs sua agenda em virtude do pouco uso do instrumento legislativo.

Quadro 16: Matérias vetadas – 17ª legislatura

Matérias	Total	Econômica	%	Administrativa	%	Social	%	Política	%	Homenagem	%	Utilidade Pública	%
Quantidade de vetos	260	19	7,31	64	24,62	166	63,85	3	1,15	7	2,69	1	0,38
Veto total	242	9	3,72	62	25,62	160	66,12	3	1,24	7	2,89	1	0,41
Contrário ao interesse público	39	3	7,69	8	20,51	25	64,10	-	-	2	5,12	1	2,56
Inconstitucional	203	6	2,96	54	26,60	135	66,50	3	1,48	5	2,46	-	-
Veto Total Mantido	158	5	3,16	42	26,58	102	64,56	2	1,27	6	3,80	1	0,63
Contrário ao interesse público	24	2	8,33	5	20,83	15	62,50	-	-	1	4,17	1	4,17
Inconstitucional	134	3	2,24	37	27,62	87	64,92	2	1,49	5	3,73	-	-
Veto Total Derrubado	84	4	4,76	20	23,81	58	69,05	1	1,19	1	1,19	-	-
Contrário ao interesse público	15	1	6,67	3	20	10	66,67	-	-	1	6,67	-	-
Inconstitucional	69	3	4,35	17	24,64	48	69,56	1	1,45	-	-	-	-
Veto Parcial	18	10	55,56	2	11,11	6	33,33	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	3	2	66,67	1	33,33	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	15	8	53,33	1	6,67	6	40	-	-	-	-	-	-
Veto Parcial Mantido	10	6	60	1	10	3	30	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	2	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	8	4	50	1	12,50	3	37,50	-	-	-	-	-	-
Veto Parcial Derrubado	8	4	50	1	12,50	3	37,50	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	1	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	7	4	57,14	-	-	3	42,86	-	-	-	-	-	-

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Na 17ª legislatura, 63,85% dos vetos foram proferidos nas questões sociais, 24,62% nas questões administrativas, 7,31% nas econômicas, 2,69% nas homenagens, 1,15% nas políticas e 0,38% nas de utilidade pública. Destes vetos apresentados pelo Executivo, a maior parte foi mantida pelo parlamento, embora houvesse uma instabilidade política entre os poderes. Nas questões sobre utilidade pública foi apresentado 1 veto, homenagem 7 vetos, política 3 vetos. Em que pese a pequena quantidade, as taxas de manutenção foram altas, 100%, 85,71% e 66,67%, respectivamente. As altas taxas também foram observadas em relação a outras áreas, 67,19% dos vetos direcionados as proposições sobre questões administrativas foram mantidos, assim como 63,25% sobre questões sociais e 57,89%, econômicas.

Em relação à derrubada dos vetos, verifica-se que nas áreas: econômica, administrativa, social e homenagem, o parlamento estadual se opôs aos vetos justificados pelo governador como contrários ao interesse público, demonstrando, portanto, conflito de interesses e divergências políticas, diminuindo a influência do governador na elaboração da legislação estadual.

Quadro 17: Matérias vetadas – 18ª legislatura

Matérias	Total	Econômica	%	Administrativa	%	Social	%	Política	%	Homenagem	%	Utilidade Pública	%
Quantidade de vetos	266	10	3,76	32	12,03	203	76,32	-	-	21	7,89	-	-
Veto total	222	4	1,80	29	13,06	178	80,11	-	-	11	4,95	-	-
Contrário ao interesse público	94	3	3,19	10	10,64	74	78,72	-	-	7	7,45	-	-
Inconstitucional	128	1	0,78	19	14,84	104	81,25	-	-	4	3,13	-	-
Veto Total Mantido	203	4	1,97	28	13,79	162	79,81	-	-	9	4,43	-	-
Contrário ao interesse público	88	3	3,41	10	11,36	70	79,55	-	-	5	5,68	-	-
Inconstitucional	115	1	0,87	18	15,65	92	80	-	-	4	3,48	-	-
Veto Total Derrubado	19	-	-	1	5,26	16	84,21	-	-	2	10,53	-	-
Contrário ao interesse público	6	-	-	-	-	4	66,67	-	-	2	33,33	-	-
Inconstitucional	13	-	-	1	7,69	12	92,31	-	-	-	-	-	-
Veto Parcial	44	6	13,64	3	6,82	25	56,81	-	-	10	22,73	-	-
Contrário ao interesse público	12	-	-	3	25	9	75	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	32	6	18,75	-	-	16	50	-	-	10	31,25	-	-
Veto Parcial Mantido	44	6	13,63	3	6,82	25	56,82	-	-	10	22,73	-	-
Contrário ao interesse público	12	-	-	3	25	9	75	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	32	6	18,75	-	-	16	50	-	-	10	31,25	-	-
Veto Parcial Derrubado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrário ao interesse público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconstitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: ALPB - Elaboração da autora

Na 18ª legislatura, 76,32% dos vetos proferidos atingiram as questões sociais, 12,03% administrativas, 7,89% homenagens e 3,76% as questões econômicas. Nesta legislatura, o governador contou com o apoio do parlamento e conseguiu influenciar na legislação de acordo com seus interesses através do poder de veto. No que tange às proposituras que versaram sobre questões econômicas, 10 vetos foram apresentados e todos eles foram mantidos pelo Legislativo, na área administrativa verifica-se um índice de 96,87%, na social 92,12% e nas homenagens 90,48%.

Em relação aos vetos derrubados, estes versaram sobre questões administrativas, sociais e homenagens, nestas duas últimas verifica-se que alguns deles foram motivados por serem contrários ao interesse público. Desta forma, aparenta haver nestes pontos, divergências de pensamento político entre o parlamento e o governador Ricardo Coutinho.

Observa-se, portanto, que nas legislaturas estudadas o parlamento estadual manteve a maioria dos vetos apresentados pelo governador. A diferença encontrada nos períodos foi pertinente à atuação do Chefe do Executivo quanto à utilização do poder de veto, pois nas duas últimas legislaturas procurou interferir mais no processo normativo, independente do seu relacionamento com o Legislativo. Aparentemente esta atuação mais proativa do governador Ricardo Coutinho nos dois últimos períodos analisados, se deu em virtude de suas

características pessoais e no interesse em influenciar a legislação através de seus pensamentos políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou analisar a relação inter-poderes no Estado da Paraíba e, a partir do exame de suas regras constitucionais e regimentais, constatou-se semelhança das normas pertinentes ao processo legislativo contidas na esfera nacional. Sendo assim, diante da verificação de uma atuação legislativa proativa do Executivo federal segundo a interpretação dos politólogos Figueiredo e Limongi (1999), restou pertinente estudar a relação inter-poderes estadual, a fim de se responder ao seguinte questionamento: O Chefe do Executivo no Estado da Paraíba atuou de forma proativa na elaboração das leis, impondo sua agenda? Partiu-se da hipótese de que, tal qual no âmbito federal, haveria uma hipertrofia do Poder Executivo no Estado da Paraíba, em virtude de sua ampla capacidade legislativa, constitucional e regimentalmente garantidas, com imposição da agenda legislativa por parte do Executivo.

Desta forma, os instrumentos legislativos à disposição do governador, emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e vetos, foram analisados no que tange à iniciativa de propositura, às aprovações e às matérias tratadas, a fim de se verificar eventual imposição de agenda legislativa durante as 15^a a 18^a legislaturas (2003-2018), além das matérias que compuseram essa agenda, com vistas a responder as seguintes perguntas: Houve um desequilíbrio funcional na relação entre o Executivo e o Legislativo? O governador exerceu uma predominância legislativa? O Executivo conseguiu impor a agenda legislativa? Em caso afirmativo, qual o tipo de agenda imposta? A alternância de grupos no poder influenciou na proatividade legislativa do governador?

Cabe salientar que o Executivo estadual, com exceção da lei delegada, fez uso desses instrumentos normativos em todas as legislaturas, em maior ou menor intensidade a depender do período e na maioria deles conseguiu influenciar a legislação produzida com suas proposições aprovadas, a exceção ocorreu nas medidas provisórias, já que a interferência do governador através deste instrumento, na melhor taxa, não chegou a 10%. As matérias legislativas atingidas pelas iniciativas do Executivo foram administrativas, econômicas e sociais. Esta última alcançada através dos vetos mantidos.

Embora os governadores tenham interferido na agenda formada nestas legislaturas, em nenhuma delas houve imposição ou controle por parte do Executivo. Situação diferente da verificada por Figueiredo e Limongi (1999) na esfera federal, quando constataram que 85%

das leis aprovadas no período pós-constituente (1989-1994) foram propostas pelo Presidente da República.

O Legislativo paraibano atuou como um órgão homologador das pretensões dos governadores. A única exceção verificada foi consoante às medidas provisórias na 17ª legislatura, momento em que 20% deste tipo de propositura foi rejeitada/inadmitida ou perdeu o prazo de validade; todavia, ainda assim, contou com a conversão em lei das restantes (80%).

Embora a constatação de um parlamento homologador tenha sido um resultado semelhante ao encontrado por Abrúcio (1998) em sua tese do Ultrapresidencialismo estadual, importante esclarecer que o ponto de análise do autor refere-se ao controle do Chefe do Executivo aos recursos financeiros, e em virtude destes, conseguiria neutralizar as ações do Legislativo. Na presente pesquisa parte-se do pressuposto de que a atuação proativa do governador se daria em virtude das regras institucionais.

No que tange as medidas provisórias, verifica-se que em estudo realizado por Riccio e Tomio (2012) ao analisarem alguns estados da federação, incluindo a Paraíba, constataram a pouca utilização das MPs, o que não possibilitaria ao Executivo uma interferência na produção legislativa. Os autores chegaram a esta conclusão mesmo não possuindo dados concretos pertinentes ao estado da Paraíba. Sendo assim, na presente pesquisa, utilizando-se dos dados efetivos, averigou-se que, nas legislaturas intermediárias, marcadas pela instabilidade política, o Executivo utilizou-se deste instrumento legislativo, embora não tenha interferido na produção legislativa.

Nas quatro legislaturas estudadas percebe-se que os governadores interferiram mais na produção legislativa através dos projetos de lei ordinária aprovados pelo parlamento estadual do que através das Medidas Provisórias. Tal situação se deve ao fato de que os governadores utilizaram mais PLOs para tratar assuntos de sua competência, como aqueles que organizam a máquina pública e geram despesas para o poder público. Outro aspecto a ser levado em consideração seria a não necessidade de aprovação rápida, requisito fundamental para a apreciação das MPs.

Outro fator que merece destaque em relação ao parlamento paraibano refere-se à produção legislativa como um todo. De acordo com o constatado, em que pese a importância de leis de cunho administrativo e econômico para a organização do aparato estadual, esse tipo de legislação se sobressaiu à produção de leis sociais, tão necessárias para regular as relações entre as pessoas.

A estabilidade ou instabilidade política entre os poderes não exerceu influência ou evidenciou algum padrão específico quanto às iniciativas do Executivo e nem tão pouco quanto às aprovações por parte do parlamento estadual. Neste mesmo sentido, pode-se concluir a respeito da mudança dos grupos políticos no poder, com exceção da 17ª e 18ª legislatura, onde o governador Ricardo Coutinho, ao que parece, por características pessoais, atue de forma controladora, já que procurou intervir na produção legislativa através da edição de medidas provisórias e da utilização do poder de veto.

A fim de apresentar as conclusões de forma pormenorizada, seguem as informações destacadas por instrumento normativo e por legislatura. Nas quatro legislaturas analisadas, o Executivo apresentou poucas propostas de emendas à Constituição. O Legislativo, mesmo em momentos de maioria da oposição, aprovou a maioria das PECs de iniciativa do Executivo, todas pertinentes a matérias administrativas destinadas à organização do Estado, matérias cuja iniciativa era exclusiva do governador. No que tange à agenda legislativa, esta foi induzida pelo Legislativo em todo o período estudado, constituindo-se em questões administrativas e algumas sociais.

No que diz respeito às leis complementares, nas duas primeiras legislaturas, embora em contextos de estabilidade política inter-poderes diferentes, o Executivo apresentou mais projetos de lei e obteve taxa alta de aprovação. O Legislativo homologou as pretensões do Executivo e atuou de forma colaborativa na produção das leis. Nas duas primeiras legislaturas, a agenda legislativa, em relação às leis complementares, foi induzida pelo Executivo ao tratar de questões administrativas do Estado. Apreende-se que, embora tenha influenciado a produção de leis complementares, nestes períodos, o Executivo legislou para auxiliar na sua função de gestor da máquina pública.

Na 17ª legislatura, o Executivo apresentou poucos PLCs. Em que pese não contasse com o apoio do presidente da ALPB, obteve a aprovação de todos os projetos enviados ao Parlamento. O Legislativo não funcionou como *veto player* ao Executivo, ainda que este não tenha exercido grande influência na legislação complementar como um todo. Na 18ª legislatura, o Executivo apresentou poucos projetos de leis complementares, obteve alta taxa de aprovação de suas propostas. O Legislativo embora tenha apresentado mais projetos, obteve pouca aprovação e exerceu menos influência na legislação complementar como um todo nesse período, tendo, por fim, funcionado como um órgão homologador das proposituras dos outros poderes e entes. A agenda legislativa, iminentemente administrativa, quanto às leis complementares foi conduzida pelos outros entes (MPE e TCE).

Em relação à apresentação de projetos de lei ordinária nas quatro legislaturas, verifica-se que o Legislativo aprovou todas as proposições de iniciativa do governador do Estado. Mesmo nos momentos de suposta oposição do presidente da ALPB (16ª e 17ª legislaturas), todos os PLOs apresentados pelo Chefe do Executivo estadual foram aprovados pelo Parlamento paraibano. Nesse sentido, não haveria que se falar em um Legislativo agindo como *veto player* ao Executivo.

O Judiciário também não encontrou dificuldades para aprovação de suas proposições em todas as legislaturas estudadas. Os outros entes (MPE, TCE e DP), nas duas primeiras legislaturas tiveram mais dificuldade na aprovação de seus projetos, o que foi alterado nas duas legislaturas finais, cuja aprovação foi de 100% em ambas.

No que tange à agenda legislativa, essa foi induzida pelo Legislativo nas 15ª e 16ª legislaturas, contando com mais de 55% de leis ordinárias versando sobre homenagens e utilidades públicas, o restante das proposições tratou de questões econômicas, administrativas e sociais. Destaque-se que nos projetos aprovados de cunho econômico e administrativo, a maior parte deles foi de iniciativa do Executivo, como também exerceu a maior influência em relação a toda a legislação ordinária aprovada. Em relação à área social, a maioria dos projetos apresentados e aprovados foi de iniciativa do Legislativo e obtiveram maior influência também, todavia foi uma atuação discreta, não chegando a 16% de toda a legislação ordinária aprovada no período. No que tange às matérias apresentadas pelo Judiciário e os outros entes, todas elas foram pertinentes às questões administrativas de seus órgãos. Diante dessas constatações, percebe-se que o Legislativo, mesmo induzindo sua agenda, não exerceu um papel relevante na elaboração de leis ordinárias na 15ª e 16ª legislatura, haja vista a presença de uma agenda abrangendo, em sua maior parte, homenagens e utilidades públicas, sendo as questões econômicas e administrativas propostas por iniciativa do Executivo e as sociais, embora apresentadas pelo Legislativo, foram poucas.

Na 17ª legislatura, a agenda imposta pelo Legislativo foi de cunho social. As homenagens obtiveram grande taxa de proposições aprovadas, em seguida as questões administrativas, utilidade pública e, por último, as questões econômicas, cuja apresentação das melhores taxas ficou por parte do Executivo e o Legislativo agiu como órgão homologador.

Na última legislatura, as aprovações versavam sobre homenagens e questões sociais, ambas na casa dos 30%. Em seguida aparecem as questões administrativas, com pouca influência do Legislativo nos PLOs aprovados, logo após as utilidades públicas e, por último,

as questões econômicas, cuja apresentação, aprovação e influência são maiores para o Executivo. Nesse sentido, conclui-se que, nesta legislatura, quando o Executivo apresentou algum PLO, o Legislativo não se opôs, homologando todos eles.

Verifica-se ainda que, nas duas últimas legislaturas, o Judiciário apresentou proposições administrativas e sociais que foram aprovadas em alta taxa pelo parlamento. Os outros entes, MP, TCE e DP, também se utilizaram da prerrogativa de iniciativa de PLOs nas questões administrativas pertinentes aos seus órgãos, cujas matérias foram aprovadas em sua totalidade.

No que se refere às medidas provisórias, a maioria delas abordaram questões administrativas e econômicas. O Chefe do Executivo utilizou-se desta ferramenta para organizar a máquina pública e as questões econômicas do Estado. A maioria das matérias apreciada pelas MPs foi pertinente ao rol de iniciativa exclusiva do Executivo e poderia ser apresentada como projeto de lei ordinária. O governador edita MPs visando uma modificação mais rápida do *status quo*, sem a necessidade de submeter a matéria a votação do parlamento estadual.

Nas legislaturas aos extremos, marcadas pela estabilidade política inter-poderes, embora o governador tenha editado uma quantidade menor de MPs, verifica-se uma taxa alta de transformação em lei sem qualquer modificação, contando, portanto, com uma atuação homologatória do parlamento.

Nas legislaturas intermediárias, em um cenário de instabilidade política inter-poderes constata-se um aumento na quantidade de MPs editadas, além de uma postura mais opositora do Legislativo, tanto na modificação das MPs quando transformadas em lei, quanto na rejeição, inadmissão ou demora na apreciação, com a consequente perda da validade, funcionando o parlamento como *veto player* ao Executivo.

No tocante aos vetos, observa-se que a maior parte dos vetos totais e parciais apresentados pelo Executivo, em todas as legislaturas estudadas, atingiu questões sociais, administrativa e econômicas, e foram justificados, em sua maioria, pela alegação de inconstitucionalidade verificada nas proposições atacadas.

Durante as legislaturas pesquisadas, verifica-se que o parlamento, independente da existência de estabilidade política inter-poderes ou não, manteve a maioria dos vetos apresentados pelo Executivo. Neste sentido, constata-se que o Legislativo paraibano homologou as pretensões dos governadores, que, ao atacarem partes ou todo o projeto de lei, pretenderam moldar a legislação de acordo com os seus interesses.

Em relação ao comportamento do Chefe do Executivo, percebe-se que nas duas últimas legislaturas, independente do relacionamento entre os poderes, o governador Ricardo Coutinho apresentou mais vetos às proposições iniciadas pelo Legislativo ou modificadas por este poder, tentando moldar a legislação de acordo com suas preferências. Neste sentido, conseguiu influenciar não só nas questões econômicas e administrativas, mas também nas questões sociais.

Conclui-se, portanto, que embora o Executivo paraibano tivesse ao seu dispor instrumentos legislativos que possibilitariam uma atuação protiva no processo normativo, os governadores, em que pese alguns momentos de maior utilização, não conseguiram controlar a agenda legislativa do Estado. Sendo assim, a predominância do Executivo como legislador de fato e de direito, testada em plano nacional por Limongi e Figueiredo (1999), não foi comprovada no Estado da Paraíba, durante o período entre 2003 e 2018.

Por fim, cabe salientar que o debate sobre a relação interpoderes em âmbito estadual é muito mais amplo do que o exposto nesta pesquisa. Almeja-se com este trabalho suscitar a curiosidade do pesquisador a fim de buscar um aprofundamento nas análises e até mesmo aplicar os mesmos parâmetros em outras legislaturas e em outros parlamentos estaduais.

FONTES DE PESQUISA

Site do TRE (<http://www.tre-pb.jus.br/>).

Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL (http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/default_index_html).

Atas das Sessões de Posse dos Deputados e Suplentes da 15ª a 18ª legislatura. Origem: Divisão de Redação e Atas da ALPB, em 18 set. 2019.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H.. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, Iuperj, v.31, n.1, 1988, p.5-38.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Os: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro. Editora: FGV, 2001.

AMES, Barry. **Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ANDRADE, Regis de Castro (Org.) **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 10 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 10 jan. 2019.

CARREIRÃO, Yan de Souza; PERONDI, Eduardo. Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 71, p. 121-141, out. 2009.

CORTEZ, Maysa Cortez. **Governabilidade e presidencialismo de coalizão: o desempenho das alianças partidárias no governo Dilma**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

COSTA, Valeriano Mendes F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. A fraqueza da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. In ANDRADE, Regis de Castro (Org.) **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Emendas Constitucionais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In ANDRADE, Regis de Castro (Org.) **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina C. Prefácio. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro. Editora: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo Legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Cebrap, 5, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira, in C. Ranulfo Melo e M. A. Sáez (orgs.). **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e Consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.101, n. 29, out. 1995.

GREENE, Kenneth F; TALANQUER, Mariano Sánchez. **O sistema partidário do México sob pressão**. Journal of Democracy em Português, v. 7, n. 2 (nov. 2018), pp. 87-105. Disponível em <<https://medium.com/funda%C3%A7%C3%A3o-fhc/o-sistema-partid%C3%A1rio-do-m%C3%A9xico-sob-press%C3%A3o-c3a78f671cdc>>. Acesso em 10 jul. 2020.

GROHMANN, L. Gustavo M.. Comparando os Legislativos sub-nacionais da Argentina e do Brasil. In: INÁCIO, Magna & RENNO, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

GROHMANN, L. Gustavo M.. O processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro. Editora: FGV, 2001.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna & RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. O Bicameralismo em perspectiva comparada. Tradução de Daniela Paiva de Almeida Pacheco. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MAINWARING, Scott, P.. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre/Rio de Janeiro, **Mercado Aberto**/Editora da FGV. 2001.

MASSONETO, Ana Paula. **Presidencialismo Estadual em São Paulo**: o que une os partidos na coligação. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. 2014.

MONTERO, Mercedes Garcia; SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina. Tradução de Mariana Escosteguy Cardoso. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MORAES, Filomeno. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro. Editora: FGV, 2001.

MOISÉS, José Álvaro. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995 – 2006). In O Congresso e o presidencialismo de coalizão. **Cadernos Adenauer XII (2011)**, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability" horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. n. 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: Mainwaring, S. & WELNA, C., **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

OLVERA, Alberto J. Transição e Governabilidade nas Democracias Mexicana e Brasileira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

PARAÍBA. **Constituição do estado de 1989**. Promulgada em 3 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de2015.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.

PARAÍBA. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa**. Resolução nº 1.578, de 19 de Dezembro de 2012. Disponível em <<http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2019/01/ALPB-Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-1.578-2012-RIAL-Edi%C3%A7%C3%A3o2019.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2019.

PARAÍBA. **Regimento Interno da Assembleia Estadual Constituinte**. Resolução nº 02, de 11 de Abril de 1989.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro. Editora: FGV, 2001.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralela: Explicando o escândalo do Mensalão. Tradução de Mariana Escosteguy Cardoso. In: INÁCIO, Magna & RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.23, n.68, out. 2008.

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal S. As consequências políticas e econômicas das Crises entre Executivo e Legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 112-138.

RENNÓ, Lucio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente contritos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ROCHA, Dalton Davis Favacho da. **A relação executivo–Legislativo no projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP) no estado do**

Pará. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

SAIEGH, Sebastian M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos Chefes do Executivo. Tradução de Mariana Escosteguy Cardoso. In: INÁCIO, Magna & RENNÓ, Lúcio (Org.) **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob à égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

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

SANTOS, Fabiano. Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório: análise comparada de Assembleias Legislativas no Brasil. In: MENEGUELLO, Rachel (org.). **O Legislativo brasileiro:** funcionamento, composição e opinião pública. Brasília. Senado Federal. Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Marcio Grijó. **Relatório Primeiro Ano do Governo Lula:** Alinhamentos Partidários, trocas de Legenda e (in)disciplina Partidárias 2004 (Relatório).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e quatro:** anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.

SILVA, Lara Lanny de Oliveira Silva. **A relação Executivo-Legislativo no Estado da Paraíba:** O controle da agenda da Lei Orçamentária – 2011-2014. 2018. 103 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos Legislativos das Assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, vol. 21, n.41, 2012a. p.194.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo Legislativo estadual. **Revista Opinião Pública,** Campinas/SP, vol.18, n.2, 2012b.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto:** como funcionam as instituições políticas. São Paulo: FGV, 2009.