



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLITICA – PPGCP

CLAUDIO DA SILVA CARVALHO

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MEIO AMBIENTE NOS ESTADOS DO PARÁ,
AMAZONAS E AMAPÁ (1990-2010)**

Belém

2017

CLAUDIO DA SILVA CARVALHO

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MEIO AMBIENTE NOS ESTADOS DO PARÁ,
AMAZONAS E AMAPÁ (1990-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como requisitos exigidos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva

Belém

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

Carvalho, Claudio da Silva

Produção legislativa sobre meio ambiente nos estados do Pará,
Amazonas e Amapá (1990-2010) / Cláudio da Silva Carvalho. -
2017.

Orientadora: Maria Dolores Lima da Silva

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, Belém, 2017.

1. Poder Legislativo. 2. Poder Executivo. 3. Projetos de Lei. 4.
Meio Ambiente. I. Título.

CDD 22. ed. 328.81

CLAUDIO DA SILVA CARVALHO

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MEIO AMBIENTE NOS ESTADOS DO PARÁ,
AMAZONAS E AMAPÁ (1990-2010)**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como requisitos exigidos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em ___/___/2017

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva
Orientadora
PPGCP – UFPA

Profa. Dra. Eugenia Rosa Cabral
Examinador Interno
PPGCP - UFPA

Prof. Dr. Rinaldo Ribeiro Moraes
Examinador Externo
Professor da Estácio /FAP

Prof. Dr. Carlos Augusto Silva Souza
Examinadora Interna (Suplente)
PPGCP - UFPA

Este trabalho é dedicado aos meus pais, Urbano e Luciana, por toda formação e carinho. A minha esposa, Suely, pela ajuda e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por tudo e pela sabedoria continua. Pelos dias que me proporciona, pela saúde, alegria e força para continuar a crescer. Academicamente não têm sido fácil, mas a recompensa virá.

Agradeço ao meu pai Urbano e minha mãe Luciana (Lucy), pela vida, e conselhos contínuos. Sei que não tem sido fácil, mas a vida me deu a vocês e agradeço por tudo. A minha esposa Suely pela companheira que é e pelos conselhos de vida.

A minha orientadora, por tudo e pelos caminhos que me indicou aos detalhes mínimos no encaminhamento desta dissertação, na construção de ideias, e argumentos claros e ilustrativos na construção desta dissertação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na UFPA, pelos direcionamentos ao longo da formação, pelas críticas construtivas, Professor Carlos Souza, Edir Veiga, Celso Vaz, Marise Morbach. Graça Bitencourt, Alberto Teixeira e Eugenia Cabral, pois vocês tem sido um exemplo na docência e pesquisa em Ciência Política. Ao corpo da secretária do PPGCP, Ana, Delice, Hugo e Francisco, que de forma sempre carinhosa trataram de nossos tramites administrativos.

Aos colegas da minha turma, Ciência Política de 2015, entre eles, Fidel, Maricilene, irmãos Wanglês e Winclea, Daniel, Mayani, Ruth e outros que ao longo desta caminhada deram boas diretrizes e indicativas no processo de ensino e aprendizagem. E agradeço por tudo a UFPA, pela possibilidade de me formar na Pós Graduação em Ciência Política.

Obrigado por tudo e a todos que eu não indiquei aqui nos agradecimentos.

[...] A repartição de competências ambientais, tal como posta na Constituição de 1988, é extremamente confusa e, seguramente, centralizadora. Confusa se justifica porque o federalismo brasileiro é bastante complexo, especialmente no tratamento das questões ambientais, nas quais a constituição estabelece diferentes entes federativos para o exercício da competência político-administrativo comum as competências legislativas concorrentes. E centralizadora é explicado pelo fato de ainda existir monopólio da união em determinados temas, como água, energia, recursos humanos [...] (ANTUNES, Paulo. 2007, p. 88).

RESUMO

Este estudo apresenta como objetivo de investigação, verificar o processo de produção legislativa sobre meio ambiente em três estados do Brasil (Amapá, Amazonas e Pará). Como tal, a preocupação essencial do trabalho foi entender a relação que se estabelece entre o poder executivo e legislativo, e as dinâmicas internas no funcionamento das casas legislativas. Seguindo a tradição dos trabalhos que são desenvolvidos no contexto do Brasil, indicam que o funcionamento das instituições políticas tem um cunho forte do institucionalismo, onde as regras e os princípios regem a convivência e a interação entre os atores. Metodologicamente, observou-se duas variáveis, dependente (Produção legislativa de alto impacto sobre meio ambiente e o tempo para aprovação de um projeto de lei) e Independente (Os poderes de agenda do executivo). O estudo conclui que o pedido de urgência é o principal instrumento usado pelo executivo para aprovar leis sobre o meio ambiente nos três Estados. Do mesmo modo, os projetos de lei que são oriundos do executivo são em sua maioria aprovadas, em um período não maior que um mês e as taxas de sucesso das propostas de leis que são apresentadas a casa legislativa dos três Estados, o executivo tem uma taxa de sucesso nos projetos de alto, impacto, enquanto que nos de médio e baixo impacto, o legislativo consegue aprovar mais. Ao que se refere a rito de origem, destacamos que o executivo faz uso do pedido de urgência como principal mecanismo para aprovação de seus projetos de lei, uma vez que nos estados estudados não existe previsão legal do instituto da medida provisória nos três estados estudados.

Palavras-chave: Produção legislativa, Executivo, Legislativo.

ABSTRACT

This study has as objective of research, verify' the process of legislative production on environment in three states of Brazil (Amapá, Amazonas and Pará). As such, the main concern of the study was to understand the relationship that is established between the executive and legislative branches, and the internal dynamics in the operation of the houses of Congress. Following the tradition of works that are developed in the context of Brazil, indicate that the functioning of political institutions has a strong stamp of institutionalism, where the rules and principles governing the coexistence and interaction between the actors. Methodologically, we observed two variables, dependent (legislative production of high-impact on the environment and the time for approval of a proposed law) and independent (The powers of the executive). The study concludes that the request for urgency is the main tool used by the executive to pass laws on the environment in three states. In the same way, the bills that are coming from the executive are mostly adopted, in a period not greater than one month and the success rates of the proposed laws that are presented to the legislative house of three states, the executive has a success rate of the projects of high impact, while in a medium e low-impact, the legislature can approve more. When it comes to the rite of origin, we emphasize that the executive makes use of the request for urgency as the main mechanism for approval of their law projects, since the United studied there is legal provision of the office of provisional measure in three states studied.

Keywords: legislative, executive, legislative.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Projetos de lei sobre meio ambiente por estado (1990-2010).....	66
Gráfico 2: Taxa de sucesso dos projetos Amapá, 1990-2010.....	70
Gráfico 3: Taxa de sucesso dos projetos – Pará: 1990-2010.....	71
Gráfico 4: Rito de tramitação por origem.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de projetos analisados por origem e Estado,1990-2000	64
Tabela 1: Número de projetos analisados por origem e Estado,1990-2000. (Cont.).....	65
Tabela 2: Situação final dos projetos por origem, Amapá e Pará, 1990- 2000.....	67
Tabela 3: Tramitação dos projetos nas comissões, 1990-2000.....	69
Tabela 4: Tempo de tramitação dos projetos de lei (1990-2000).....	73
Tabela 5: Projetos de lei por origem e grau de impacto: Pará e Amapá....	74
Tabela 6: Percentual dos projetos transformados em lei por origem e impacto dos Estados do Amapá, Amazonas e Pará, 1990-2000.....	75

LISTA DE SIGLAS

ALEPA - Assembleia Legislativa do Pará

ALEAM - Assembleia Legislativa de Amazonas

ALEAP - Assembleia Legislativa de Amapá

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

MP – Medida Provisória

RI - Regimento Interno

RI's- Regimentos Internos

SUMÁRIO

CAPÍTULO I	12
1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 HIPÓTESE DE PESQUISA.....	13
1.2 JUSTIFICATIVA.....	13
1.3 OBJETIVOS.....	15
1.3.1 Objetivo geral.....	15
1.3.2 Objetivos específicos.....	15
CAPÍTULO II	16
2 QUADRO TEÓRICO.....	16
2.1 SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	20
2.2. A RELAÇÃO ENTRE PODER EXECUTIVO x PODER LEGISLATIVO NO BRASIL.....	25
2.3 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS ESTADOS.....	33
CAPÍTULO III	42
3 CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	42
3.1 REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS do PARÁ, AMAZONAS E AMAPÁ.....	48
3.2 SOBRE TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS.....	56
CAPÍTULO IV	59
4 METODOLOGIA.....	59
4.1 NATUREZA E CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO.....	59
4.2 O FOCO DA PESQUISA E O PROCESSAMENTO DE DADOS	62
CAPÍTULO V	
5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	66
CAPÍTULO VI	77
6 CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS.....	80

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata de como se produz leis sobre o meio ambiente nos estados do Amapá, Amazonas e Pará, no período de 1990 a 2010, procurando mostrar que o executivo prepondera sobre o legislativo na produção de leis, em razão dos poderes especiais que possui.

O poder de agenda do executivo define-se por ser a capacidade deste poder em impor o que será levado em consideração pelo legislativo e o momento em que serão votadas. Assim, poder de agenda pode ser caracterizado como, a maioria que possui meios institucionais para conseguir aprovação das medidas de seu interesse, conseguindo superar as minorias, usando a estratégia de controlar comissões, principalmente de Constituição e Justiça e Orçamento e finanças, estendendo debates entre outros. Entretanto, o poder de agenda arma a maioria de mecanismos que lhe permitem transpor os opositores, destacando que dois instrumentos são fundamentais nesse processo: o pedido de urgência e a medida provisória.

Assim, observa-se que no caso dos Estados que pretendemos estudar, somente o primeiro instrumento (pedido de urgência) é um dos mecanismos usado para impor agenda, uma vez que estes Estados não têm em suas Constituições a medida provisória. Em tempo, é preciso lembrar que Limongi e Figueiredo (2009) apontam a existência de agenda dual, parte do pressuposto de que tanto o executivo, assim como o legislativo tem agendas ou pautas distintas. Mais tarde, os mesmos autores, voltam a contrapor essa posição e chegam a assumir que, em verdade, o que mais tem se notado é a existência de agenda compartilhada ou fusão de agenda (GOMES, 2013), pois o executivo, de certa maneira, precisa necessariamente do Legislativo, para aprovação das suas agendas e vice versa.

Nesse sentido é que se busca avaliar a questão de agenda, no caso, de leis sobre meio ambiente. Baseado nas explicações acima colocam-se os seguintes questionamentos: 1) Sustenta-se em poderes especiais do executivo a produção legislativa sobre meio ambiente? 2) Qual poder foi mais atuante na

proposição e aprovação de leis sobre meio ambiente: Executivo ou Legislativo?

3) Quem aprova mais considerando o impacto das propostas?

1.1 HIPÓTESES DE PESQUISA

Este estudo parte do pressuposto que a produção de leis sobre o meio ambiente no Estado do Amapá, Amazonas e Pará ocorre mais de projetos de leis oriundos do executivo do que do legislativo, seguindo uma tendência das casas legislativas do resto do país.

O pressuposto é de que a literatura corrente sobre produção legislativa evidencia que o poder executivo tem se mostrado preponderante no que se refere a produção de leis, seja na esfera federal seja na estadual (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2001; SANTOS 1997, 2001; TOMIO e RICCI 2012), acreditando que não seja diferente no Estado do Amapá, Amazonas e Pará, em especial no que diz respeito ao tema meio ambiente, que é de interesse mundial, destacando ainda sua importância em Estados da região Amazônica, onde a questão é também de interesse estratégico.

Assim as hipóteses deste estudo são:

Hipótese 1: O pedido de urgência é o principal instrumento usado pelo executivo para aprovar leis sobre o meio ambiente.

Hipótese 2: Os projetos de lei de alto impacto são do executivo e os de médio e baixo impacto do legislativo.

1.2 JUSTIFICATIVA

O tema, produção legislativa, faz-se importante no campo da ciência política, uma vez que em sociedades onde o Estado de direito democrático vigora o processo de produção legislativa é fundamental, do mesmo modo que o tema meio ambiente é atualmente um dos mais destacados na esfera mundial, não podendo o Brasil e no caso os Estados, a serem estudados, ficar de fora desse quadro, desse modo não podendo ser negligenciada a maneira

como se produz legislação, neste caso nos estados na região norte, em especial Amapá, Amazonas e Pará.

Desse modo, estudar como tem sido produzida legislação sobre meio ambiente é muito importante, por ser um direito difuso e, portanto de interesse geral, devendo assim ser observado com sua devida relevância, em estados da região norte, região de enorme potencial natural e que necessitam de disciplina para o uso desses recursos, bem como de todas as outras questões ambientais em grandes estados, como os que são alvo do estudo.

A proposta é estudar a relação executivo-legislativa sob o ponto de vista institucional, uma vez que essa relação dos dois poderes é baseada em dimensões burocráticas, na perspectiva weberiana. Assim, todo funcionamento da casa legislativa, e sua relação com executivo está regulamentada pela constituição estadual, regimento interno das assembleias, bem como demais legislações pertinentes ao tema.

O estudo apresenta como destaque um novo olhar sobre a produção legislativa sobre meio ambiente nos estados, que é o fato de mensurar o grau de importância das leis aprovadas, uma vez que a análise quantitativa somente poderia levar a interpretações incompletas ou equivocadas uma vez que a quantidade de leis aprovadas pode não revelar o conteúdo de importância que esta tem dentro da mesma, levando ao equivoco de pensar que um poder legisla mais que outro sobre o tema sem levar em conta a o impacto das legislações aprovadas.

O estudo tem como abrangência espacial os estados do Amapá, Amazonas e Pará e no período de 1990 a 2010, em razão de conseguir uma serie de produção de leis mais significativa e que permita fazer um estudo mais seguro para o que se pretende inclusive por pegar vários governos o que permitirá um estudo ampliado e alcançando diversos momentos históricos. Esse estudo desvendando o que se propõe, permitirá contribuições para o aperfeiçoamento do processo de produção de leis, sugerindo mudanças no regimento interno da Casa Legislativa dos Estados, bem como vai poder orientar a sociedade civil, entidades ligadas à defesa do meio ambiente.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Geral

Analisar o processo de produção legislativa sobre meio ambiente nos estados do Amapá, Amazonas e Pará.

1.3.2 Específicos

- Avaliar se o uso do pedido de urgência é o principal instrumento para aprovar leis sobre o meio ambiente;
- Avaliar o tempo para aprovação de projetos de lei sobre meio ambiente;
- Identificar quem aprova mais leis de alto, médio e baixo impacto sobre meio ambiente.

Este trabalho está estruturado em seis capítulos, como se apresenta a seguir:

Após a introdução, o capítulo 2 traz o quadro teórico fazendo uma reflexão que vai desde o Sistema Eleitoral do Brasil até o Executivo e Legislativo nos estados. No capítulo três é feita a descrição das Constituições Estaduais e dos Regimentos Internos (RI's) das casas legislativas do Pará, Amazonas e Amapá, e ainda sobre a tramitação dos projetos. No quarto capítulo são realizadas as considerações metodológicas, passando pela natureza e classificação do objeto de estudo até o foco da pesquisa e o processamento dos dados. O capítulo 5 é dedicado a descrição e análise dos resultados. O trabalho finaliza com o capítulo 6 que discorre sobre as conclusões da pesquisa.

CAPITULO II

2 QUADRO TEÓRICO

O debate sobre os poderes e a sua articulação entre si constituiu sempre uma preocupação dos pensadores ao longo da história da humanidade. Têm-se como exemplos clássicos na construção das ideias sobre a política, alguns pensadores que se entende ser de extrema importância a sua referência. As suas ideias para o contexto do presente trabalho tornam-se relevantes, uma vez que este estudo será sobre os poderes executivo e legislativo e suas relações durante a produção legal, observando que o poder legislativo exerce grande importância para se estabelecer um eficiente sistema de freios e contrapesos, conforme sugerido pelos federalistas (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

Assim, iniciou-se por fazer um corte histórico e teórico fazendo referência aos pensadores que chegam até nós, como contratualistas, congregando um conjunto de pensadores que procurou descobrir por qual motivo os indivíduos seguiram o caminho da formação do Estado, demonstrando em seus estudos que os indivíduos alienam seus direitos naturais em favor de um governante com o intuito de alcançar benefícios na esfera política e social. Sob este ponto tem-se John Locke, Thomas Hobbes, Jean J. Rousseau

O que esses pensadores defendiam está ligado ao momento histórico que viviam, onde as mudanças ocorridas na esfera econômica, política e social, levaram a uma decadência das relações do modo de produção feudal e como via de consequência a ascensão do capitalismo.

Thomas Hobbes, na sua obra “O Leviatã”, apresenta o homem na condição natural e a necessidade deste ter um governo, pois agindo sob o estado de natureza o homem seguiria o caminho do egoísmo e conduziria a uma sociedade que viveria em guerra, levando a existência humana a um frequente perigo, em contrapartida a isso o homem opta por fazer o contrato social em que todos seguiriam as regras de conduta moral. No caso do pacto

proposto por Hobbes, o homem realiza um pacto de submissão alienando seus direitos ao soberano; assim, para Hobbes, o soberano deve ter poder absoluto. O Estado e o soberano devem ter amplos poderes objetivando evitar a volta do homem ao estado de natureza (HOBBS, 1999).

Outro contratualista foi John Locke, que segue uma linha assemelhada a Hobbes, porém não aceita a ideia do estado absoluto, então propõe a defesa do indivíduo contra o que entendia ser a tirania do Estado absolutista, desse modo idealizava que o homem poderia voltar ao estado e liberdade fazendo uso do contrato. No estado natural, considerava que homem era bom não considerando esse um estado de conflito, pois argumentava que a capacidade de racionalidade humana fazia com que soubesse os limites. A ameaça da propriedade como da liberdade e da igualdade faz com que o homem crie a sociedade política fazendo uso do contrato, uma vez que este permitia ao estado punir os que descumprissem as regras estabelecidas permitindo assim que se preservasse a liberdade e igualdade.

Com a efetivação do contrato, mostrou-se a necessidade de administrar a lei, o que passou a ser feita por oficiais autorizados pelos indivíduos através de um compromisso social. Desse modo, o governo se concretiza através de uma delegação, garantir a segurança dos indivíduos e da propriedade; fato que deve ser destacado é que é possível aos indivíduos retirar a confiança depositada no governante quando este não cumpre suas obrigações, desse modo o governo surge do consentimento dos governados diante da autoridade constituída e o governo por sua vez deve respeitar os direitos naturais dos indivíduos (LOCKE, 1978).

O ponto de partida da análise de Jean J. Rousseau é que o homem nasce bom e que o meio é que lhe corrompe, a sociedade civil gera em seu interior desigualdades e os homens pensando em seus interesses acabam por abandonar a piedade natural, para tornarem-se maus, o que levaria a sociedade a um estado de guerra. O contrato proporciona a legitimação das desigualdades e por consequência leva a destruição da liberdade natural e surge a propriedade privada, determinando ao homem a condição de trabalho, miséria e a servidão, o que seria um pacto ilegítimo. Ao conceber o contrato considerado legítimo o indivíduo perde a liberdade natural, entretanto recebe a

liberdade civil e não precisa renunciar a todos os seus direitos naturais, e mais, acorda com o Estado para que preserve esses direitos.

O considerado contrato social legítimo, para Rousseau, é aquele que se funda na vontade geral que tem origem no próprio povo objetivando o bem comum da sociedade. Deste modo, para ele a soberania popular era a única que tinha o poder civil legítimo, sendo que deem sua concepção a vontade geral era a que se originava da união e indivíduos em assembleias, de modo a se derrubar as vontades particulares e se construíam as vontades ligadas ao interesse comum (ROUSSEAU, 1999).

Seguidamente, entende-se serem necessárias referências a Montesquieu em sua obra “Do espírito das Leis” uma vez que se atém aos poderes constituídos e suas relações. Busca-se explicar que a lei é responsável por regulamentar os costumes e as relações entre os homens utilizando para tal os fatos sociais, desconsiderando pra tanto o caráter religioso e moral.

Montesquieu desenvolve trabalho elaborando uma teoria política que discute sobre as instituições e as leis, procurando entender as várias legislações de variados lugares e períodos; assim procura destacar na teoria geral das leis enfatizando a importância que esta tem, assim como seu alcance. Apresenta uma classificação dos regimes políticos com um novo modelo, mas a sua escolha é pela monarquia constitucional em função de manter a liberdade e a igualdade, pois a constituição é garantia de se evitar o surgimento de tiranos; assim apresenta em seus estudos ideias sobre constitucionalismo e separação dos poderes, desse modo acreditava que ocorreria uma equilibrada divisão de poder, o que em seu entendimento evitaria a tirania.

Ponto de destaque é que nenhum poder poderia ser superior ao outro, para tanto propôs o sistema de freios e contra pesos que deveria ocorrer no interior do próprio poder, no caso o legislativo com o Bicameralismo; e entre os poderes, no caso do legislativo e no caso do executivo o poder de veto e o impeachment (MONTESQUIE, 2010).

Considerando o objeto deste trabalho entende-se que feita a introdução da ideia contratualista que reflete sobre organização política e administrativa, visando esclarecer as relações entre os poderes, esta breve apresentação das

ideias desses pensadores serve como uma maneira de se observar que a organização da sociedade e dos poderes a serem constituídos para esse fim tem influencia nas organizações contemporâneas, às quais este estudo se dedicou. Portanto a relação entre os poderes e principalmente o equilíbrio, chamado de sistema de freios e contrapesos, entre os mesmos tem sido uma busca constante.

O objeto central deste trabalho filia-se a essa tradição de pensar o funcionamento das instituições políticas, sendo necessário, entretanto, fazer referência aos trabalhos mais recentes que tratam das regras eleitorais, da relação executivo x legislativo e da produção de leis na esfera nacional e subnacional. A perspectiva teórica contemporânea que trata destes assuntos e que também guiará este trabalho é o chamado novo institucionalíssimo. De modo geral, o novo institucionalismo enfatiza que, as instituições estruturam o comportamento dos agentes frente ao meio sócio-político em que estão envolvidos (HERNANDEZ, 2008).

O estudo proposto sobre a relação executivo x legislativo relacionado ao meio ambiente esta pautado na esfera da produção de leis. Sendo assim, faz-se necessário esclarecer, de inicio, que o trabalho será alicerçado no sentido de considerar que as instituições importam neste estudo. Desse modo, o quadro teórico foi alicerçado pela teoria do novo institucionalismo, assumindo que as regras influenciam no resultado das relações que se estabelecem entre os diferentes atores dentro das arenas politica, econômica e social, principalmente quando se trata da produção de leis, uma vez que as imposições de regras através dos arranjos institucionais influenciam nos comportamentos individuais, o que também influencia os resultados (LIMONGI, 1994; MARCH ; OLSEN, 1984).

De acordo com Pereyra (2009), baseado em Douglas North, o ponto de partida epistemológico desta perspectiva é o individuo na sua relação com o outro, relacionado com determinações histórico-sociais.

[...] Las instituciones son una creación humana. Evolucionan y son alteradas por humanos; por consiguiente, nuestra teoría debe empezar com el individuo. Al mismo tiempo, las limitaciones que essas instituciones imponen a las elecciones individuales son generalizadoras [...] (NORTH, 2006 apud PEREYRA 2009, p. 4).

A teoria institucionalista apresenta varias ramificações (institucionalismo sociológico, institucionalismo histórico e institucionalismo da escolha racional). De maneira breve, apesar de não ser nosso objeto de estudo aprofundar estas colocações, compreende-se que o institucionalismo sociológico se relaciona com as historias de reformas e mudanças do País. O institucionalismo histórico se relaciona com as mudanças centradas na história do pluralismo estrutural. Tanto o institucionalismo histórico quanto o sociológico tem em comum o seu ponto dinâmico, as metas, as causas que podem ser e dão forma às instituições (VARGAS, 2014). Conforme Silva et al (2012) ocorre que as estruturas institucionais são sujeitas a manipulação dos atores políticos, que se valem das diversas possibilidades das regras para alcançar os objetivos tanto individuais quanto objetivos coletivos.

Desse modo, este estudo partiu do pressuposto de que as regras determinam os resultados na produção e leis, e é como processo de produção de leis que deve ser visto como institucionalizado. Com mais profundidade apresenta-se este debate num capítulo específico, que abordara sobre as regras que definem essa institucionalização do processo legislativo dos estados que nos propusemos a estudar; de modo que é possível visualizar que o processo de produção de leis está alicerçado em regras que cumpridas vão moldar os resultados, evitando que vontades particulares se sobreponham às regras institucionalizadas e, por via de consequência, influenciam na obtenção de certos resultados.

Na tentativa de favorecer a compreensão do pressuposto teórico adotado no estudo da produção legal sobre meio ambiente, nas seções seguintes apresenta-se abordagens institucionalistas cujo foco são as regras eleitorais e as relações entre os poderes executivo e legislativo na esfera nacional e subnacional.

2.1 SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Pensar a relação, do poder executivo e do poder legislativo, requer uma compreensão que antecede a arena decisória, pois no caso brasileiro faz-se necessário tratar da questão eleitoral, uma vez que em maior ou menor escala

essa arena interfere na movimentação dos partidos e conseqüentemente dos poderes na pós-eleição; assim procede-se uma apreciação da organização do processo eleitoral no Brasil.

Seguindo a linha de raciocínio de que as instituições, enquanto regras formais que regem de certa forma a convivência entre diferentes atores, tem importância, observa-se a necessidade de fazer apreciação do sistema eleitoral brasileiro que apresenta características que de certo modo ajudam a compreender o funcionamento do executivo e do legislativo.

A questão que se coloca como central na questão da organização eleitoral brasileira é a combinação entre princípio proporcional com lista aberta que determina a ocupação das cadeiras no legislativo, pois desse modo esse formato permite uma grande proliferação de partidos, o que por via de consequência levaria a uma grande fragmentação partidária, o que mais tarde, conforme sugestão de Abranches (1998), analisando as consequências destas regras eleitorais, denominou o Brasil como sendo um sistema que propicia a um presidencialismo de coalisção,

Os sistemas eleitorais são as regras pela as quais são computados os votos de cada partido e transformados em assentos¹. Ou seja, o sistema eleitoral, é o conjunto de regras que definem como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer as suas escolhas e como os votos serão contabilizados para serem transformados em mandatos, ou seja, como este processo irá afetar o comportamento do eleitor, ao determinar se ele votará em partido ou pessoa (TAVARES, 1994; NICOLAU, 2004). De acordo com Nicolau (2004), há outros elementos a ter em conta na definição do sistema eleitoral, ao propor que o sistema eleitoral regula:

[...] quem são os eleitores, aptos a votar, se o voto é obrigatório ou facultativo, os critérios para apresentação de candidatura, as normas de acesso aos meios de comunicação, os mecanismos de controle dos gastos de campanha e acesso aos fundos partidários, as normas para a divulgação de pesquisas, as regras de propaganda eleitoral [...] (NICOLAU, 2004, p. 4).

¹ Giovanni Sartori, explica que elas dão mais ênfase aos assentos parlamentares, por isso, as eleições presidências, e para outros cargos. Devem e exigem uma avaliação separada. Vide em: Engenharia Constitucional: Como mudam as Constituições, 1996.

A definição e construção dos sistemas eleitorais obedecem conforme Tavares (1994) um conjunto de mecanismos e construções institucionais políticas concebidas e realizadas, com intenção de viabilizar a representação política. Podemos indicar alguns fatores determinam o desenho do sistema eleitoral:

[...] 1- As peculiaridades da estrutura sócio-política e das instituições da sociedade nacional particular em que o sistema eleitoral é adotado constituem o elemento principal de constrangimento na decisão política que o define; 2- A avaliação estratégica da realidade e o desígnio estratégico por parte do instituidor constituem o elemento de mediação subjetiva na qual decorre aquela decisão; 3- a teoria positiva e normativa da representação política, conscientemente ou não assumido pelo instituidor, constitui o marco que orienta a concepção ou não da escolha do sistema eleitoral; e finalmente 4- a engenharia institucional e legal constitui o meio técnico capaz de implementá-lo [...] (TAVARES, 1994, p. 34).

Segundo Schepis (1955) há duas formas de definição do sistema eleitoral. No sentido amplo, a definição entende o conjunto orgânico dos diferentes institutos jurídicos, recursos técnicos e procedimentos que regulam o processo que inicia com a convocação da eleição e termina com a proclamação dos eleitos. No sentido estrito, o sistema eleitoral compreende apenas o procedimento técnico com base no qual se realiza a distribuição das cadeiras legislativas, entre os partidos ou candidatos (SCHEPIS 1955 apud TAVARES, 1994).

As regras institucionais, como o sistema eleitoral, leis eleitorais, princípios norteadores da regra do jogo, entre outros, produzem no contexto brasileiro, o presidencialismo de coalizão. Aqui importa referenciar que Abranches ao batizar o sistema político com este nome, era pelo fato deste apresentar como principal característica a eleição do Presidente da República com mais votos do que seu partido recebe nas eleições para o poder legislativo, o que cria a necessidade de alianças políticas (AVRITZER, 2016).

Em tese, a ideia de Abranches (1988) era reconhecer que o presidencialismo poderia funcionar como um parlamentarismo. Esta colocação contraria os argumentos explícitos por Linz (1994), de que: 1) - o poder executivo não pode ser compartilhado sob o presidencialismo; e 2) – a ideia de

que a formação de coalizões interpartidárias é rara sob o presidencialismo. Estas teses de Linz foram rapidamente ultrapassadas, em razão de não terem englobado um conjunto de análises comparativo sobre a mesma temática na América Latina.

Do mesmo modo, Lacerda (2016) explica que Linz se associa a teoria que defende que o sistema presidencialista é desfavorável em termos de funcionamento institucional em novas democracias, ou seja, se comparado com o parlamentarismo, Linz, é desfavorável ao presidencialismo, pois é um regime muito propenso à instauração do autoritarismo, tornando défice a sobrevivência da democracia. As pesquisas de Amorim Neto (1998) e Altman (2001), foram passos importantes na literatura da ciência política que permitiram demonstrar que os presidentes Latino-Americanos, usam uma composição ministerial multipartidária para assegurar a governabilidade (PASQUARELLI, 2010).

Segundo Moraes (2001), no presidencialismo brasileiro, dois procedimentos distintos respondem a composição do Executivo e do Legislativo. Vejamos, o Executivo é constituído, pela própria natureza das coisas, com base no voto de toda a nação, o Legislativo é formado por representantes de parcialidades. Para Abranches (1988), é isso que o diferencia com outros modelos.

O fato de o sistema político brasileiro tentar combinar o princípio proporcional de lista aberta com um sistema majoritário para eleição do executivo leva a um sistema partidário que propicia a fragmentação partidária, um governo de coalizão, e cujo processo de ocupação das cadeiras no legislativo, permite uma grande proliferação de partidos (alta fragmentação) e um quadro em que os parlamentares não tenham respeito às disciplinas partidárias.

Este modelo apresenta suas consequências, pois as eleições para o parlamento brasileiro seja na esfera nacional como nos Estados (não incluindo nesse caso a eleição para o senado), são sob as regras da proporcionalidade, apresentando o sistema de lista aberta, no caso do Brasil os distritos eleitorais são os Estados, que no caso brasileiro são de grande magnitude combinado com grande número de eleitores, sendo as cadeiras distribuídas de modo proporcional aos votos obtidos por cada partido ou em alguns casos as

coligações no distrito, isso leva a divisão de votos e consequente proporcionalidade, não existindo um vencedor como acontece na eleição majoritária (NICOLAU, 2004; LEITE e SANTOS, 2010), o que determina o surgimento natural do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1998).

Destaque também deve ser dado ao fato de que o financiamento de campanha é bem livre, podendo o candidato arrecadar, gastar e prestar conta de modo direto no eleitoral, sem que a ele seja exigido comunicar ao partido, e também em geral o candidato não conta muito com o partido nesse sentido financeiro, esses fatos levam o candidato a uma grande autonomia para realizar a campanha, levando a um personalismo do candidato, o que deixa em segundo plano o partido.

Nesse sistema, se o voto for somente para o partido contribuir para o partido alcançar cadeiras no parlamento e não estimular uma disputa intrapartidária, em que pese essa possibilidade, em geral os estudos têm mostrado que esse modelo leva muito mais ao voto pessoal é não para partido, o eleitor vota na pessoa e o partido é secundário nessa relação (LEITE; SANTOS, 2010).

Em razão da descrição feita sobre o sistema eleitoral brasileiro, observa-se que a junção de sistema proporcional lista aberta para a escolha dos legislativos, o federalismo e o Bicameralismo seriam escolhas institucionais de larga abrangência, que atuariam no sentido de difundir o poder político e assim aumentar os atores com poder de veto no sistema (SANTOS, 2004), chegando ao que alguns autores pensam que é a ineficiência do sistema político como um todo (SANTOS 2010; ABRANCHES, 1998). Em que pese de fato esse modelo ter consequências que podem levar a problemas, a realidade tem mostrado a possibilidade de o sistema funcionar, como veremos a seguir (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Alguns autores como Benevides (1998), explicam que o presidente concentra poderes do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Quando pressiona o Judiciário, quando impede ações diretas de inconstitucionalidade. Ele exercita o poder por meio de medidas provisórias. Isso caracteriza o presidencialismo imperial. Todavia, se o Legislativo tem poderes para vetar medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo nada pode contra o Legislativo, o que tende a desenhar situações de confrontos, com

probabilidades de impasses e, por consequência, ingovernabilidade (MORAES, 2001).

Para Santos, a crise da República Populista, com o desenlace *manumilitari* em 1964, foi em boa medida uma crise de paralisia decisória (SANTOS, 1982), oriunda da incapacidade do Executivo frente a um Legislativo hostil de tomar decisões políticas adequadas em relação à crescente crise do Estado (idem).

Segundo Santos (2000 apud MORAES, 2001), a Constituição Federal dotou o Presidente da República de possibilidades muito grandes de influência na legislação, de muitos mecanismos de intervenção no processo legislativo. Isso significa dizer que, os poderes de agenda do Presidente da República vão desde a capacidade para editar medidas provisórias, com força de lei, o que permite ao presidente implementar sua agenda, principalmente de natureza econômica e administrativa, superando possíveis obstáculos congressuais.

Ao mesmo tempo em que a constante utilização das medidas e a necessidade de reeditá-las, periodicamente, para manter sua continuidade normativa acabam por congestionar a pauta dos trabalhos legislativos, contraindo o tempo destinado ao exame de outras matérias, possivelmente de origem no próprio Legislativo (SANTOS 2000).

2.2 A RELAÇÃO ENTRE PODER EXECUTIVO X PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

São várias discussões travadas desde a década de 1990 sobre a eficiência ou não do sistema político brasileiro, pois se questionava o sistema desenhado para a relação entre os poderes em razão de considerar o sistema incapaz e ilógico pela combinação de presidencialismo e sistema eleitoral proporcional para a ocupação das cadeiras na câmara, o que acreditavam ser um obstáculo constante por causar muitos pontos de veto o que poderia levar a uma ingovernabilidade, levando a se pensar que o atual sistema brasileiro é ineficiente para implementação de políticas.

Para os que discordam desse pensamento, estamos diante de um executivo com grandes poderes, objetivando implementar políticas nacionais e

o Congresso, de outro lado, com grande fragmentação, direcionados por partidos que não são coerentes sob ponto de vista da sua posição ideológica e que sua intenção é o atendimento de interesses paroquiais, desse modo o processo de formação de maiorias no congresso (coalizões) seria difícil, demorado e de alto custo para o executivo, levando a uma paralisia nas decisões (NETO 2002; GOMES, 2013).

Assim, existe a necessidade de avaliar que o que determina o grau de dificuldade de uma coalização pós eleição, passa pela questão de como essa formação vai se dar, se a mesma possuísse um caráter mais ideológico, certamente estaríamos diante de coalizões com mais estabilidade e portando que facilitassem a governabilidade. Em contrapartida, temos as coalisões mais amplas com maior grau de heterogeneidade ideológica, o que acirra os desentendimentos e causa maior dificuldade de negociações, necessitando de entendimentos provisórios e o uso de mecanismos institucionais (ABRANCHES, 1988).

Em melhor explicação, Abranches (1988, p. 27) demonstra como ocorre a formação de coalisões no contexto do legislativo:

[...] A formação de coalisões envolve três momentos típico. Primeiro a constituição de aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda a força, o problema da formulação da agenda real de políticas positivas e substantivas e das condições de sua implementação. É o transito entre o segundo e o terceiro caminho crítico da consolidação da coalisão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade [...]

Os estudos têm mostrado que dois pontos de vistas são dispostos. Uns explicando que a condição de governabilidade é uma consequência do sistema eleitoral, que leva a se imaginar também duas possibilidades, a da ingovernabilidade ou da possibilidade da governabilidade com uma supremacia do executivo. Em razão de se reconhecer a capacidade do governo brasileiro em implementar políticas econômicas e sociais que eram abrangentes,

alcançando toda a sociedade, contrariou então a segunda dimensão dos que defendiam a ideia de paralisia decisória (SANTOS, 2003; GOMES, 2013).

Uma explicação mais completa apresenta Fabiano Santos (2003) ao responder aos que defendem a ideia de paralisia decisória:

[...] A meu ver a primeira linha de argumentação falha ao desconsiderar as regras do processo decisório, e a segunda apresenta problemas conceituais importantes se considerarmos o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e seus impactos sobre o comportamento legislativo. (...) vejamos o argumento segundo o qual a combinação de presidencialismo e representação proporcional produz necessariamente ingovernabilidade. Sua plausibilidade perde força se pensarmos na importância das instituições que organizam o processo legislativo para entendimento dos policyoutcomes. (...) Em suma, a ideia de que o parlamento brasileiro, por ser fragmentado, constitui impedimento para a provação da agenda governamental não possui lastro empírico, nem sustentação conceitual [...] (SANTOS, 2003, p. 37-38).

Outro ponto de vista é de que o executivo não se torna ingovernável em razão de uma conexão eleitoral, pois não concorda que ocorram escapes do sistema eleitoral para as ações legislativas, não ocorrendo os possíveis pontos de veto que teriam origem na formação do legislativo na via eleitoral, em função da não obtenção de benefícios de ordem pessoal, pois o congresso está alicerçado em regras que definem de forma centralizada os processos decisórios, sendo determinante a atuação dos líderes dos partidos as relações com a presidência da república (GOMES, 2013).

O reconhecimento dos que argumentam pela governabilidade está baseada na ideia de que a organização institucional é dependente de institutos colocados na Constituição Federal, pois assim sendo define uma grande diferença em relação aos que defendem a ideia da ingovernabilidade (GOMES, 2013).

Estudos empíricos não colaboram com o pensamento pouco otimista, ou seja, os que se associam a ideia de uma conexão eleitoral que causaria problemas ao executivo para governar (SANTOS, 1997), pois dados levantados revelam que no caso dos presidentes correspondentes ao período pós 1988, os três presidentes que sucederam nesse período e não tiveram dificuldades em materializar suas políticas. A explicação apresentada por Fabiano Santos está pautada pela utilização da patronagem e do poder de agenda do presidente,

assim se observa que o executivo possui dois instrumentos que lhe permitem em certa maneira o controle das ações na produção legal (SANTOS, 1997).

As práticas do executivo pós-constituição de 1988 permitem um bom controle do parlamento em razão dos instrumentos constitucionais colocados a sua disposição que lhe permite um efetivo poder de agenda, além do uso da patronagem, destacando que o poder de agenda permite ao presidente que consiga, entre outras coisas, encurtar o tempo que um projeto seu tramita (SANTOS, 2003).

Pode-se assim dizer que o executivo possui preponderância sobre o legislativo, uma definição sobre essa capacidade do executivo impor sua vontade sobre o legislativo através de decreto foi bem definida por Carey e Shugart (1998):

[...] Definimos poder de decreto como a autoridade do executivo de estabelecer lei no lugar do legislativo. O decreto não se refere, portanto a ações executivas que regulam e administram leis estabelecidas pela assembleia. Por outro lado, iniciativas de política do executivo são consideradas decretos mesmo que eventualmente necessitem de ratificação pela assembleia, desde que as iniciativas passem a ter efeito antes da ação legislativa [...] (CAREY e SHUGART, 1998, p.4).

Quanto à relação entre executivo x legislativo temos no caso do Brasil estudos sobre a produção legislativa na esfera nacional (TOMIO e RICCI, 2010). Em que pese termos estudos na esfera subnacional, ainda se mostra tímida produção nesse campo se comparado com os estudos realizados no legislativo nacional, sendo um dos objetivos desse estudo contribuir para o aumento desse conhecimento sobre produção legislativa nos estados, especificamente nos estados do Amapá, Amazonas e Pará.

Braga e Guimarães (2015) sustentam que o equilíbrio entre o poder executivo e legislativo é dinâmico. Há momentos de fortalecimento de um em relação ao outro e esse movimento é oscilante. No dizer dos autores, o legislativo não precisa ser ostensivo e a todo o momento demonstrar sua força perante o executivo. A temporalidade dessa relação, valorizada na perspectiva dinâmica, traz outro aspecto à baila, o da extensão temporal dos efeitos das ações políticas.

Os estudos sobre o tema “produção legislativos no âmbito federal” demonstram que o executivo tem conseguido se impor no que tange a ter iniciativa e conseguir aprovação de leis no Congresso Nacional na sua maioria em razão do desenho institucional, uma vez que a Constituição Federal lhe garante algumas prerrogativas, como a medida provisória e o pedido de urgência. Contudo, importante destacar que a divisão de temas entre o Executivo e Legislativo (RICCI, 2003; NETO e SANTOS, 2003), é o lado empírico e a própria descaracterização das medidas provisórias como ingerência no processo legislativo, pois constituem um meio eficiente de um conjunto de interessados alcançarem um fim (BRAGA e GUIMARÃES, 2015).

O executivo possui então alguns instrumentos a sua disposição que lhe permitem impor agenda ao legislativo, todos eles na esfera institucional, em que pese não se poder perder de vista as particularidades de cada governo, além do já citado poder de patronagem, pra usar uma expressão cunhada por Fabiano Santos, que lhe permite angariar apoio mediante a sua prerrogativa de nomear ministros, diretores de estatais entre outros escalões, possui o poder de iniciativa exclusiva de certos assuntos, emitir as chamadas medidas provisórias, pode utilizar o pedido de urgência, bem como tem ainda o poder de vetar total ou parcialmente, assim se mostra com poderes pré e pós-produção da legislação.

Assim, apresentam-se os instrumentos que o poder executivo possui à sua disposição e que lhe permite ter preponderância sobre o poder legislativo. Inicialmente apresenta-se o instrumento medida provisória que está cunhado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) no artigo 62, na sub seção III, da Seção VIII, que trata do processo legislativo, do título IV, que trata da organização dos poderes.

Mecanismo colocado à disposição do presidente da república com o advento da constituição e 1988, em que pese ser de certa forma a manutenção de uma prerrogativa do executivo que já dispunha de um instrumento no período anterior a CRFB/1988, que era o decreto lei que possui características um pouco diferente da MP. Em explicação mais explícita Majdalani (2014), assim se expressa sobre as diferenças entre o decreto lei e a medida provisória:

[...] A MP difere-se do decreto-lei primeiramente pelo fato de que os pressupostos a serem atendidos neste eram alternativos: urgência ou necessidade pública. Enquanto naquela os pressupostos são cumulativos: relevância e urgência (...). A segunda diferença refere-se ao campo temático dos dois atos: o decreto lei só poderia versar sobre segurança nacional, finanças públicas, normas tributárias e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, a medida provisória tem abrangência bastante superior, podendo versar sobre quaisquer matérias que não sejam vedadas pelo 1º do art. 62, da CF/88. A terceira diferença é que o decreto lei deveria ser enviado ao Congresso para apreciação em até sessenta dias que poderia rejeitar o decreto, mas não modifica-lo. A possibilidade de alteração existe na MPs [...] (MAJDALANI, 2014, p. 80).

Observando as diferenças entre Decreto Lei e Medida Provisória, considerando a definição referida anteriormente, há a concordância de que o executivo brasileiro possui poder de decreto, o que entre outros instrumentos lhe permite impor agenda ao legislativo.

No mesmo seguimento, Santos (2006), aponta que quando se trata dos poderes que a constituição prevê ao presidente da república, indicando a urgência e a medida provisória, primeiramente aponta que os poderes do presidente derivam do monopólio do executivo na iniciação do projeto na área de orçamento e administrativa, e o recurso de requerimentos urgentes para emitirem a medida provisória, com vigência a partir da sua publicação.

Assim, para Figueiredo e Limongi (1999) o direito de requerer a urgência confere ao presidente outras vantagens estratégicas e é altamente correlacionado com as altas taxas de aprovação de leis, pois: 1- estipula prazos para apreciação da matéria, que independe da sua complexidade e dos interesses envolvidos. 2- Altera o fluxo legislativo ordinário ao retirar a matéria das comissões, onde vinham sendo apreciadas e remete diretamente ao plenário; 3 - quanto maior o número e o tempo gasto para apreciar a matéria oriundas do executivo, menor o tempo para a câmara discutir e votar seus próprios projetos. Como tal, Santos (2007, p. 229), explica que sobre as medidas provisórias:

[...] Os poderes de agenda anteriores têm efeitos modestos se comparados com aqueles provenientes das medidas provisórias (MP), ou seja, referentes a capacidade do executivo de emitir decretos com força de lei imediata e sem consulta do legislativo. O seu uso a princípio seria limitado a questões de urgência e relevância,

mas com o tempo passou a englobar inclusive problemas administrativos e rotineiros [...].

Importante salientar que, Cox e McCubbins (1987) tratam de uma teoria chamada “teoria partidária”, que acresce o debate sobre a medida provisória, e analisa na linha argumentativa que vê o partido majoritário como o principal ator no congresso. Para os adeptos desta teoria, as regras legislativas concedem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais que são usados para controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros do partido (PEREIRA; MUELLER, 2000).

A teoria partidária busca incorporar o instrumental e as ideias das teorias alegadas no paragrafo anterior, entretanto deve ser capaz de explicar as especificidades do caso brasileiro. Isto porque deverá ter como um dos pressupostos centrais o fato de o Executivo brasileiro deter significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências.

Segundo Mainwaring e Shugart (1997) existem três categorias de poderes constitucionais do presidente no contexto Brasileiro: 1 - poderes legislativos proativos, isto é, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo status quo o mais comum é a Medida Provisória (MP), como explicitada acima; 2- poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente da republica bloquear a legislação e, como consequência, defender o status quo contra a maioria legislativa que quer mudar especialmente vetos totais ou vetos parciais; 3- a capacidade do presidente em moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação.

Na mesma direção, a visão dominante sobre os efeitos da utilização das medidas provisórias tende a supor que a separação de poderes no sistema presidencialista implica a existência de interesses divergentes no Executivo e no Legislativo. Por isso que as medidas são geralmente vistas como instrumentos eficazes com que o poder executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso. Com isso, governos minoritários recorreriam mais frequentemente à edição de medidas provisórias. Conforme Figueiredo e Limongi (1999, p. 14 apud Moraes, 2001, p. 9), "as

medidas provisórias podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um Executivo que conte com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão”.

Para tal, o poder proativo do Executivo, que é garantido na CRFB/1988 é a capacidade do presidente de legislar através das Medidas Provisórias. Este mecanismo institucional permite que o presidente promulgar prontamente uma nova legislação, sem necessidade de aprová-la no Congresso. No entanto, as Medidas Provisórias aferem ao presidente não só o poder de legislar, como também de influenciar sobre a agenda do Congresso. Se o Congresso não bloquear uma Medida Provisória no prazo de 30 dias, então ela automaticamente vai para o topo da agenda do Congresso, deslocando questões que vinham sendo discutidas prioritariamente (PEREIRA; MUELLER, 2000)

Este é um instrumento de muita valia, pois na prática permite ao executivo intervir no legislativo, pois mesmo exigindo que o legislativo se manifeste sobre a medida provisória, acaba de maneira geral o ato do legislativo sendo reativo o que lhe garante mais tempo de vigência da lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; MORAES, 2001). Acrescentando ainda que a medida provisória pode ser reeditada, anteriormente indefinidamente, atualmente com o a adoção da emenda constitucional nº 32/2001 que limita o uso em excesso das medidas, entre elas a restrição de uso de reedições continuadas. Entretanto, em que pese ter ocorrido uma redução no uso da mesma, ainda assim o legislativo tem experimentado um uso significativo das medidas provisórias (ANDREI, 2008).

Deste modo é possível afirmar que a possibilidade de editar MPs é um instrumento institucional poderoso, uma vez que ao ser editado passa a ter força de lei de imediato o que influencia os “atores” legislativos na hora de se manifestar sobre a MP, mesmo tendo esse mecanismo como regra para ser usada a necessidade, no caso em situações de relevância e urgência. Na prática ela tem sido usada frequentemente não havendo uma regulamentação adequada por parte de deputados e senadores, assim como o Supremo Tribunal Federal (STF) ainda não deu um direcionamento no uso desse instrumento, o que em alguns casos pode provocar um desequilíbrio entre os

poderes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; MORAES, 2001; MAJDALANI, 2014).

Um estudo realizado por Baptista (2010) demonstra claramente o que ele chama de desigualdade na ação do executivo e do legislativo, sendo que o primeiro tem grande interferência no processo de produção de leis, pois possui poderes pré e pós-produção de leis, no primeiro caso as medidas provisórias e no segundo, a possibilidade de veto, bem como os moldes de organização e funcionamento favorecem essa atuação. Exemplifica esse poder comparando o tempo médio para a aprovação de um projeto, 260 dias se oriundo do executivo e 1.501 se do legislativo, mas destaca uma questão que é da esfera política, informando que o executivo, antes de encaminhar um projeto ao legislativo, inicia negociações para aprovação do mesmo e somente o encaminha após ter a certeza da sua aprovação, bem como do reduzido tempo para aprovar.

É importante salientar que a CRFB/1988 permite ao Presidente República apresentar projetos em caráter de urgência, que permite tramitação especial que protege e promove os projetos de lei que tem origem no executivo, conforme artigo 64, § 2º da CRFB/1988, que determina prazo para apreciação deste tipo de projeto por parte do legislativo, que é 45 dias, se esse prazo não for cumprido, permite que o projeto oriundo do executivo entre na ordem do dia na frente de todos os outros para ser votado, assim a constituição força a manifestação do legislativo, não, permitindo obstrução de projetos oriundos do executivo, sendo isso determinante para a imposição de agenda pelo executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Além dos poderosos instrumentos já mencionados, ou seja, medida provisória e pedido de urgência, o executivo ainda possui o que foi denominado de patronagem, que é o poder exercido pelo presidente no sentido de poder nomear para vários cargos, o que lhe permite utilizar isso como meio de aumentar sua coalisão e conseqüentemente impor agenda ao legislativo (SANTOS, 1997).

2.3 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS ESTADOS

Na esfera dos Estados, há uma carência de estudos desse tipo, mas se pode, com alguns deles, observar que ocorre certa semelhança na relação

executivo x legislativo no que trata da produção das leis (TOMIO e RICCI, 2012 a).

Tomio (2006) destaca que uma aproximação inicial do processo legislativo estadual permite constatar que: 1) a grande dependência de proposições legislativas originadas do executivo, mesmo em governos fracos, decorre das prerrogativas legislativas exclusivas deste ator; 2) a numerosa produção legislativa originada entre os parlamentares estaduais indica haver uma agenda decisória autônoma no legislativo; 3) a capacidade efetiva do legislativo em derrubar os vetos e proposições do executivo, mesmo diante de coalizões majoritárias, restringe a eficácia das hipóteses de subordinação do legislativo estadual.

Como tal, Tomio (2006) explica que no processo legislativo estadual existem determinados mecanismos institucionais presentes:

No processo legislativo, que definem vários jogos de interação no processo decisório estadual com três cenários distintos: 1) um processo legislativo que determina a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais e administrativas), um jogo em que o executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar, restando aos deputados um papel reativo e moderador da discricionariedade do executivo, invertendo o modelo clássico de freios e contrapesos, com o executivo legislando e o legislativo vetando ou sancionando as proposições; 2) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais (educação, saúde, transporte, segurança pública, ambiental), no qual os papéis desempenhados pelo executivo e pelo legislativo depende da formação e robustez das coalizões de governo na assembleia, 3) um processo extenso de produção de leis honoríficas (títulos, denominações de próprios públicos e instituição de dias e semanas comemorativas) e de baixo efeito distributivo (declaração de utilidade pública a entidades sociais), onde os legisladores jogam autonomamente e o resultado é dependente da barganha extraparlamentar (TOMIO, 2006, p. 2).

Sobre a competência dos poderes, executivo e legislativo estaduais, é possível verificar uma quase total semelhança entre os estados. Os constituintes estaduais reproduziram a delegação de prerrogativas legislativas concedidas ao executivo presente na CRFB/1988. Neste sentido, compete exclusivamente ao executivo propor legislação sobre: o efetivo e o funcionamento da Polícia Militar, o Regime (cargos, salários e pensões) do

serviço público, questões tributárias e orçamentárias, a defensoria pública e a estrutura administrativa do executivo (secretarias e demais órgãos), etc.

Da mesma forma, são competências exclusivas dos legisladores estaduais: apreciar vetos do governador, promulgar emendas à constituição e decretos legislativos, constituir os cargos funcionais do poder legislativo, aprovar a intervenção em municípios, etc (TOMIO, 2006, p. 3).

Segundo Tomio (2006), alguns fatores motivaram os constituintes estaduais a institucionalizar o poder de decreto no processo legislativo, e trata algumas hipóteses, de entre elas: 1) a influência, no processo constituinte, do governador ou de parlamentares com expectativas de ocupar o governo com o objetivo de dotar o executivo de maiores poderes legislativos; 2) o interesse dos parlamentares em instituir um mecanismo que permitisse transferir decisões políticas ao executivo de alto custo para os legisladores; 3) o poder de decreto poderia ser um *legado político*, uma herança de constituições anteriores.

O poder dos governadores nos Estados, já teve seu momento de maior destaque, como retratado na obra de Abrucio (1998), em que fica evidenciado que após a constituição de 1988 em razão de da maneira como ocorreu a transição política e as respectivas alterações federativas e a quebra do estado nacional desenvolvimentista o que levou a construção do ultra presidencialismo dos governadores, com a total ausência dos mecanismos de freios e contrapesos, na esfera legislativa ocorria o chamado pacto homologatório, em que o executivo aprovava o que queria, essa situação se modifica a partir do governo FHC em que se restabelece o poder federal em relação aos governadores (ABRUCIO, 1998), mas mesmo com as mudanças alcançadas a partir desse período e o fortalecimento das instituições na esfera dos estados, ainda os governadores possuem a capacidade de impor a agenda, de modo semelhante ao que ocorre no âmbito federal.

Contrariamente ao que se podia pensar, na esfera subnacional a medida provisória não é um instrumento institucional utilizado como ocorre na federal, pois somente seis estados possuem esse instrumento são eles Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão, e Paraíba, observando que mesmo

nesses estados esse instrumento não é utilizado como na esfera federal, em razão da diminuição de competência que tem o governador de tratar de políticas públicas que executa, pois a mesma é reduzida frente ao que trata a esfera federal, pois a CRFB/1988 em seu artigo 25, § 1º estabelece que: “[...] são reservados aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição, além da constituição ter elevado os Municípios a condição de ente federativo dando este autonomia política [...]”.

Assim, outros mecanismos são utilizados pelos governadores nos estados, inclusive nos que possuem as MP, entre eles o pedido de urgência que exige do poder legislativo que este decida sobre em um prazo bem curto matéria legal encaminhada pelo executivo, demonstrando que nos estados outra dinâmica se apresenta para a preponderância do executivo (TOMIO e RICCI 2012a; TOMIO e RICCI, 2012b).

Distinto instrumento importante que o Executivo pode utilizar para interferir na tramitação de uma proposta no Congresso é o pedido de urgência, equivalente à *discharge petition* no Congresso americano. Quando um pedido de urgência é feito para uma proposta, a comissão tem somente duas sessões para examiná-la e votá-la antes de mandá-la para o plenário. Na prática, este prazo é muito curto e as comissões dificilmente conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido um pedido de urgência. De acordo com o regimento da Câmara (Art. 54), o pedido de urgência pode ser feito por três atores do Legislativo, além do presidente: (a) dois terços da Mesa Diretora; (b) um terço dos membros do plenário ou líderes que representem este número; (c) dois terços dos membros da comissão relevante. Por sua vez, uma proposta que estiver sob pedido de urgência só pode receber emendas da comissão, de um quinto dos membros da Câmara ou dos líderes que representem esse número. “Ao contrário da *discharge petition* no Congresso americano, o pedido de urgência é amplamente utilizado no Congresso brasileiro” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48).

Outra explicação foi desenvolvida por Tomio (2006), que demonstra que a solicitação de urgência é outra forma de delegação de poderes do legislativo ao executivo. Nos Estados, o desempenho do executivo tem se mostrado ainda preponderante sobre o legislativo, tendo como um dos argumentos válidos, o desenho institucional que caracteriza o modo como se produz leis.

Entretanto, não se pode perder de vista que certamente outros fatores podem influenciar nessa dinâmica, ou seja, as peculiaridades locais assim podem deparar-nos, por exemplo, com produções legislativas de estados sobre temas semelhantes, entretanto evidenciando preferências locais ou por questões partidárias que podem impactar de modo diferente nesses mecanismos, exigindo para tanto estudos mais aprofundados sobre o tema, sendo o que é proposto nesta pesquisa em relação aos estados estudados (TOMIO e RICCI, 2012a; TOMIO e RICCI, 2012b).

Ou seja, os argumentos que explicam os mecanismos causais, que levam ao sucesso legislativo contrapõem duas vertentes: a primeira resulta das proposições teóricas de Neustadt (1960) e enfatiza como variáveis explicativas as habilidades pessoais daquele que ocupa o principal cargo do Executivo, a Presidência da República; a segunda vertente que dá especial atenção para as instituições e as estruturas políticas como as principais responsáveis pelo maior ou menor grau de aprovação da agenda de um governo (BOND; FLEISCHER, 1990; CAMERON, 2000). Partindo de pressupostos distintos, ambas reconhecem que o sucesso legislativo do Executivo depende de algum mecanismo de negociação que ocorre, principalmente, durante a tramitação dos projetos no Legislativo (NUNES, 2013).

Abrúcio (1998b) tem como argumento principal que, em geral as Assembléias legislativas estaduais brasileiras são instituições frágeis e dominadas por um ator central - o poder Executivo -, representado pelo Governador de Estado. O que isso significa é que, de um lado, os governadores ocupam o lugar central do processo de governo e estabelecem um “pacto homologatório” com o Legislativo estadual, que aprova de forma fácil as iniciativas do Executivo e os parlamentares são beneficiados por políticas clientelistas. De outro lado, os legisladores não participam e não se responsabilizam pelas políticas públicas levadas a cabo pelo governo (Lima, s/d). Segundo Abrúcio:

[...] A partir da série de estudos realizada, constatou-se que na esfera estadual funcionava um sistema ultrapresidencialista de governo que marcado por duas características básicas. Primeiro, o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, era o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembléia Legislativa a um plano secundário. Segundo, os

mecanismos de controle do Poder Público eram pouco efetivos, tornando o sistema político estadual um presidencialismo sem *checks and balances* [...] (ABRÚCIO 1998b apud Lima, s/d)

Observa-se que na esfera federal é bem evidente que o executivo consegue impor a sua agenda ao legislativo em razão do uso de mecanismos legais em regra, que são preponderantemente a medida provisória e o pedido de urgência, situação que na esfera dos estados ocorre como os referenciados autores tratam quanto à preponderância do executivo, com algumas particularidades naturalmente, ocorre que nos estados a serem estudados não existe medida provisória para ser usada pelo executivo, assim os mecanismos utilizados não incluem este, assim pedido de urgência temos como hipótese, assume a dianteira como mecanismo do executivo para aprovar projetos nos estados.

O estudo feito na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco mostra que as prerrogativas do executivo constante da Constituição do Estado promulgada em 1989, como o pedido de urgência, que obriga que o pedido do executivo seja colocado na ordem do dia caso não seja apreciado em 45 dias caso não seja apreciado tranca a pauta, foi um instrumento largamente utilizado, uma vez que no período de 1999-2007 mostram que 69,7% dos projetos apresentados pelo executivo seguiram usando a urgência enquanto que o legislativo somente 0,8%. (LEITE; SANTOS, 2010)

A exclusividade de iniciativas em determinadas matérias, assim como o poder de veto total ou parcial, que lhe concede um grande espaço para decisão, pois pode vetar parcialmente o que lhe for inconveniente, situação que contribui para a preponderância do executivo, pois mescla esses poderes aos não legislativos lhe permitindo assim criar maiorias e com isso controlar o processo de produção de leis² (LEITE; SANTOS, 2010).

Em trabalho organizado por Fabiano Santos (2001), foram apresentados estudos sobre alguns estados no que se refere à produção de leis, referenciando a relação do poder executivo versus poder legislativo. Trabalhos esses que subsidiam outros estudos, desse modo vão destacar os pontos mais relevantes, ou seja, o modo como o executivo fazendo uso de mecanismos legais consegue ter mais poderes de atuação frente ao legislativo.

² Neste estudo consideramos poderes não legislativos os referentes ao poder de nomeação.

No estudo sobre o Rio Grande do Sul, apresentam que os poderes atribuídos à assembleia, destacando que esta tem atribuições exclusivas que se caracterizam por um caráter fiscalizatório sobre a atuação dos demais poderes, entretanto a mais importante é a prerrogativa de emendar a constituição. O executivo por sua vez possui prerrogativas de iniciar exclusivamente matérias, bem como o pedido de urgência, o que lhe permite em geral impor a agenda, em que pese não garantir o poder de decisão, pois em última instância o legislativo tem que homologar as decisões.

O executivo do Rio Grande do Sul não tendo as mesmas prerrogativas da esfera nacional, em especial a MP, depende de dois outros fatores a forma como se compõem os partidos na assembleia e a organização institucional do processo de agenda política, assim sendo não evidenciou nesse estudo que o executivo gaúcho em razão somente das prerrogativas institucionais prepondera, em que pese, ter conseguido aprovar de 544 projetos apresentados um total de 499, esse fato ocorre em razão de outras variáveis, como uma maioria parlamentar (GROHNANN, 2001).

No caso do estudo no estado do Ceará (1995-1998), tem-se com parâmetros normativos as prerrogativas do executivo em poder legislar privativamente sobre determinadas matérias, bem como o pedido de urgência que determina que o projeto seja apreciado no prazo de 45 dias caso não seja, será incluído na pauta, não dispondo do direito de editar MP o que limita a ação a legislar unilateralmente. (MORAES, 2001).

As comissões possuem poder significativo, em especial as comissões de constituição, justiça e redação do Orçamento, finanças e tributação, pois possuem parecer terminativo quando as matérias dos projetos de lei tratam de constitucionalidade e adequação financeira ou orçamentária da matéria. Em análise geral evidenciou-se nesse estudo que o poder executivo, mesmo com as prerrogativas institucionais não consegue legislar sem a participação do legislativo, assim em boa medida a capacidade do executivo de impor agenda está associada à forma como se organiza as condições político partidárias no legislativo (MORAES, 2001).

O caso da assembleia paulista, os estudos mostram que o legislativo paulista se mostrou um poder submisso ao executivo, mesmo sendo possuidor de garantias e atribuições constitucionais, seja da constituição federal ou da

estadual. A conclusão que chegaram esta baseada na posição que o executivo conseguiu se colocar, controlando o processo decisório e obtendo controle das instituições que deveriam controlar, não ocorrendo o necessário sistema de freios e contrapesos (ABRUCIO, TEIXEIRA; COSTA, 2001).

Em estudo sobre a produção legislativa do estado do Espírito Santo na legislatura de 2007- 2010 evidenciam-se a preponderância do executivo na esfera deste estado, motivado por fatores institucionais como a competência privativa em matéria orçamentária, adiciona-se a isso a possibilidade de pedir urgência, ressalta-se que no caso do Espírito Santo no período de 2007-2010 as posições do executivo no percentual de 96,9% tramitaram no regime de urgência, aliando-se a outro fator importante que é uma base parlamentar majoritária, bem como que os que apoiam o governo sejam colocados em cargos chaves no legislativo, tais como presidência da mesa, presidente de comissão (PESSINE; PRATTI, 2015).

No estudo de caso sobre Minas Gerais, quanto à produção legal observou-se que o legislativo mineiro se modernizou e possui características que os distinguem das demais assembleias estudadas de modo mais claro assim apresenta características conforme Eduardo Lima:

[...] Complexa organização interna resultante da reforma administrativa desenvolvida nos anos 80 e 90, através da qual se disponibiliza para todos os setenta e sete deputados estaduais assessoria técnica e qualidade e uma série de instrumentos de informação em apoio às atividades legislativas; Não há uma preponderância legislativa por parte do executivo, isto é , ainda que se possa observar aprovação, quase que total das proposições do governador, a produção legislativa por parte dos deputados é bastante expressiva; A criação de mecanismos institucionalizados de interlocução com a sociedade, que permitem a inclusão de novos atores políticos na arena legislativa vocalizando suas preferencias, o surgimento de novos isso es e o surgimento de novos procedimentos no processo legislativo [...] (LIMA, 2004, p. 7).

Mesmo com a caracterização apresentada conclui que o poder de agenda do executivo é significativo, pois os dados apresentados mostram que das proposições efetivamente apreciadas, são aprovadas em percentual significativo (LIMA 2004)

Deste modo em observação aos estudos feitos em outros legislativos, fica evidente que o índice de sucesso do executivo é significativo, podemos

afirmar que nos estados existe uma preponderância do executivo sobre o legislativo, entretanto os mecanismos utilizados e a forma como isso ocorrem apresentam suas particularidades, ou seja, em que pese em geral as regras impostas, constituição dos estados e regimentos internos dos legislativos, determinarem o modo de se produzir leis a dinâmica como isso ocorre é ponto a ser observado.

No caso dos Estados estudados nesta dissertação, as seguintes observações foram feitas: as Constituições estaduais e Regimentos internos dos legislativos têm certo grau de semelhança, com pequenas diferenças. Estas situações serão objeto de pesquisa detalhada no capítulo inerente a caracterização institucional.

Em todas as constituições existem, as prerrogativas exclusivas do executivo sobre determinados assuntos, o pedido de urgência e possibilidade de veto, deste modo, as três constituições dos Estados de Amapá, Amazonas e Pará, possuem legislações que apresentam o mecanismo que em regra tem sido usado pelos executivos estaduais, no caso dos estados estudados, a nossa análise incidiu sobre a tendência dos estudos legislativos brasileiros. Detalhes sobre essas informações seguem em capítulo específico que trata da descrição e análise dos resultados, onde é possível mostrar em números como se manifesta o uso do pedido de urgência, principalmente nos projetos de lei de alto impacto.

CAPITULO III

3 CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Para cumprir com a proposta deste trabalho, de analisar o processo de produção legislativa sobre meio ambiente nos estados do Amapá, Amazonas e Pará, e ainda tomando como base a questão institucional, mostra-se necessário estudar o desenho institucional dos Estados, em especial um estudo dos regimentos internos dos legislativos, bem como das constituições dos Estados, para observar as semelhanças e diferenças que certamente interferem no processo de produzir leis.

Buscou-se então, destacar primeiramente alguns elementos que tratam do legislativo nas Constituições estaduais e posteriormente analisar os regimentos internos das casas legislativas, o que permitiu-nos traçar um perfil das características de cada estado na questão institucional, sendo aqui destacados os que tenham relevância para o estudo.

A Constituição dos Estados em análise referem-se à organização dos poderes, destacando o Poder Legislativo, descrevendo as ações desse poder, mostrando as assembleias legislativas, quanto as suas atribuições, destacando as dos deputados, reuniões, comissões, processo legislativo, disposições gerais, emenda constituição, leis dos decretos legislativos e resoluções e da fiscalização contábil financeira e orçamentária.

No que se refere aos poderes do poder legislativo observa-se que as prerrogativas elencadas nas constituições estaduais apresentam semelhança nesse aspecto, como será observado nas descrições deste capítulo.

Inicialmente estabelece-se nos artigos 86, 20, 21 e 93 das Constituições do Pará, Amazonas e Amapá, respectivamente, que o poder legislativo é exercido pela Assembleia legislativa e acrescenta um aspecto importante, que é a prerrogativa de autonomia administrativa e financeira. Assim, a assembleia, é permitida elaborar a sua proposta orçamentaria em conjunto com os demais poderes. Possuindo cada legislatura quatro anos.

Quanto à votação, estabelece a Constituição do Estado do Pará que as decisões da assembleia e de suas comissões serão tomadas por maioria de

votos e presente a maioria absoluta de seus membros, salvo se houver disposição em contrário. O voto de cada deputado será público como regra geral.

Quanto às atribuições, estabelecem as Constituições do Pará, Amazonas e Amapá, artigos 91, 27 e 94, respectivamente que cabe ao legislativo, dispor de todas as matérias de competência do Estado com a sanção do governador. Vale destacar que aqui estão inseridas matérias relativas ao meio ambiente³, visto que são matérias de competência comum (artigos 23, 24 e 25, § 1º da CRFB/1988).

Com a Emenda Constitucional 5º de 1995 observa-se que:

[...] Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação [...]. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum [...] (BRASIL, 1995, EC nº 5).

É importante ressaltar os elementos que estão presentes nas constituições estaduais em relação às Leis complementares que fixam normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em

³Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

âmbito nacional. Assim, segundo o artigo 24, da CRFB/1988, e sua Emenda Constitucional nº 85 de 2015, no seu artigo 53, afirma que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre as seguintes matérias:

[...]VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação[...] (BRASIL, 1988, p/s);

Além disso, o mesmo artigo 24 da CRFB/1988 determina em seus parágrafos que:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Fica claro que a CRFB/1988 apresenta as competências de modo bem específico, no caso de legislação sobre meio ambiente, os Estados legislam de modo concorrente. De maneira geral fazem uso de mecanismos explícitos constantes da constituição e de leis complementares da esfera federal. Assim evidencia-se que para os Estados sobram para legislar sobre diversos temas e em especial sobre o meio ambiente um campo de ação limitado conforme Tomio e Ricci (2010).

Existem, também, as competências exclusivas do legislativo apresentadas nos artigos 92, 27 e 95 das constituições estaduais do Pará, Amazonas e Amapá respectivamente, expressando que não necessitam da sanção do executivo. Um total de trinta e oito artigos, com destaque para os que tratam da fiscalização que o legislativo exerce sobre o executivo e outros poderes, materializada na escolha dos conselheiros do tribunal de contas, e um que merece importante destaque a possibilidade de poder processar e julgar o governador e o vice e os secretários de Estado nos crimes de

responsabilidade, além de poder também fazê-lo contra os procuradores, geral e de justiça; e procurador geral do Estado.

Nas Constituições dos Estados estudados (Pará, Amazonas e Amapá) em seus artigos 92, XXXVII, 28, XXIV e 95 respectivamente, tratam sobre apreciar veto e poder deliberar sobre ele, um aspecto de muita importância entre os poderes do legislativo para a relação de equilíbrio entre os poderes. Ainda no debate sobre os poderes do legislativo em relação a outros, temos a possibilidade de convocação de Secretários de Estado ou dirigentes de entidade da administração pública para prestar esclarecimentos, o qual deverá comparecer sob pena de cometer crime de responsabilidade.

Um ponto de destaque nas constituições estaduais dos Estados em análise é o que trata das comissões, fazendo as mesmas referências em seus artigos 101, 30 e 101 do Pará, Amazonas e Amapá respectivamente, pois na esfera da Constituição Federal estas possuem poderes que lhe permitem controlar o processo legislativo principalmente e conjuntamente com o presidente. Nos Estados vemos que existem prerrogativas significativas, pois as comissões que são comuns, nas três constituições estaduais dos estados de Pará, Amazonas e Amapá, senão vejamos: podem ser permanentes e temporárias, na constituição dos Estados deve ser assegurada a proporcionalidade dos representantes de cada partido.

Numa situação adversa, uma prerrogativa que está prevista nas constituições de Amapá e Amazonas e não na do Pará é o fato de as comissões poderem “discutir é votar, pareceres sobre projeto de lei que dispensar na forma do Regimento, a deliberação do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa”.

O poder do presidente das comissões é bem significativo, pois este indica os relatores para apreciarem material de importância para seus aliados e o executivo, podendo desempatar votações na esfera das comissões, além de ser considerada posição estratégica na avaliação de liderança parlamentar conforme indicado por (PEREIRA, 2001). Nesse estudo, o objeto de pesquisa específico, quanto às leis foram as Emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias. Desse modo, em que pese às constituições apresentarem outras formas de processo legislativo como leis delegadas,

decretos legislativos e resoluções, os mesmos não são alvo deste estudo, razão pela qual não serão destacadas.

No que se refere à permissão para iniciativa de propor a emendas, as constituições dos estados nos artigos 102 e 103, no Pará (CORRÊA, BARROS e SOUZA, 2012), 31 e 32 do Amazonas e 102 e 103 do Amapá, tem semelhanças significativas. Em todos os casos podem propor emenda, um terço, no mínimo, dos deputados das assembleias, o governador, a iniciativa popular e por mais da metade das câmaras municipais do estado pela maioria relativa de seus membros. Importante destacar que nos estudos em análise não foi encontrada emenda a constituição sobre meio ambiente de origem popular.

Quanto às leis complementares e ordinárias, nas três constituições estaduais, os artigos 104, 33 e 104 do Pará, Amazonas e Amapá respectivamente, apresentam quem pode ter iniciativa sobre as mesmas. Assim, qualquer membro ou comissão das Assembleias Legislativas, o Governador, Tribunal de Justiça, procurador geral de justiça a o cidadão nas situações que tem previsão nas constituições, pode apresentar ou ter iniciativa das leis complementares.

Ocorre, entretanto, que existem algumas leis que são de iniciativa privativa iniciativa do governador, sendo esta uma das prerrogativas garantidas ao executivo nas constituições estaduais. Em comum temos que estes privativamente iniciam lei sobre os militares e organização, criação de cargos, funções ou empregos públicos, organização dos órgãos de justiça do estado, as secretarias de estado, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, basicamente essas prerrogativas privativas.

Um ponto de destaque, que importa diretamente ao nosso estudo, é quanto à prerrogativa de pedir urgência na tramitação de projetos de lei, atribuída nas constituições ao executivo. Nos três casos dispomos dessas prerrogativas elencadas nos artigos 107, 35, 106 do Pará, Amazonas e Amapá respectivamente. Apresentam em comum, as três constituições estaduais, o fato de o governador poder pedir urgência na apreciação. Se em quarenta e cinco dias não houver manifestação, o projeto será incluído na ordem do dia, deixando em aguardo outras deliberações para que seja estabelecida a votação do projeto em regime de urgência.

Uma diferença que aparece quanto ao pedido de urgência é o fato da Constituição do Pará permitir o pedido de urgência ao Presidente da Assembleia e ao Presidente do Tribunal de Justiça e mais explicitamente diz que o pedido de urgência pode ocorrer na remessa ou em qualquer fase da tramitação. Entretanto, não encontramos projetos de lei sobre meio ambiente com pedido de urgência que não tivessem origem no executivo. Situação que somente ocorre no caso dos Estados de Amapá e Amazonas para o Executivo.

Essa prerrogativa da urgência tem sido a de maior destaque no que se refere ao poder de agenda do executivo nos Estados, uma vez que nesses estados não existe a prerrogativa da medida provisória. Em razão disso, o instrumento de imposição de agenda de grande importância é o pedido de urgência.

Outra evidência do Poder Executivo exercer poder é a possibilidade de veto, apresentada nas constituições estaduais nos artigos 108 §1º §2º, 36 §1º e 107 §1º nos Estados do Pará, Amazonas e Amapá respectivamente, pois, após votação o projeto é remetido ao governador que poderá vetá-lo total ou parcialmente, tendo prazo de quinze dias para tal manifestação sob pena de ser considerada a lei sancionada. Em caso de veto, o projeto retorna a assembleia para apreciação do mesmo, o qual no prazo de trinta dias, só podendo ser rejeitado por maioria absoluta dos deputados e em votação secreta. No decorrer desta pesquisa foi possível encontrar no Estado do Pará, vetos do executivo a projetos, sobre meio ambiente, originados do legislativo e todos foram acatados pelo legislativo.

Vale lembrar que a possibilidade de veto configura-se no sistema de freios e contrapesos, constante na CRFB/1988, e ainda, como um dos principais instrumentos assegurados ao executivo com relação ao legislativo (HETSPER, 2012).

Assim, é considerado um dos poderes legislativos do executivo, considerado um poder reativo do executivo, permitindo ao executivo presidente, ou governadores, que este possa bloquear alterações indesejáveis as sua avaliações, permitindo dois tipos de veto o total e o parcial, considerando o parcial que concede mais poder, pois o total somente permite uma escolha, enquanto que o parcial permite mudar o que não interessa ao executivo (LACERDA, 2016; TOMIO, 2012).

Feita a análise das constituições dos Estados, vamos imergir em análise dos Regimentos Internos das Casas legislativas, destacando que o estudo desta será centrado especialmente no que seja relevante para o processo legislativo, no sentido de apresentar os mecanismos que permitem a tramitação de um projeto de lei até a solução final para do mesmo.

3.1 REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARÁ, AMAZONAS E AMAPÁ.

No primeiro momento, será realizada análise nestes regimentos, como se formam a mesa diretora e as comissões, uma vez que estas possuem significativo poder no processo legislativo, no caso da mesa muitos poderes no andamento dos trabalhos legislativos e as comissões principalmente a de Constituição e Justiça, pois possui na prática efetivo poder de veto.

A formação da mesa diretora no caso da Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA) segue o critério de equidade, uma vez que o Regimento Interno (RI) propõe que seja assegurada participação proporcional dos partidos ou blocos que participam do legislativo, entretanto usa a expressão “tanto quanto possível”, o que coloca uma situação não obrigatória se observou na prática é que em todas as legislaturas estudadas nos caso do Pará a mesa, e em especial o presidente da Assembleia, sempre foram os que eram ou participam de base do executivo o que certamente faz muita diferença na relação executiva legislativa e conseqüentemente na produção de legislação.

Como demonstra Silva et al (2012, p. 113-114), que assim se expressa sobre o tema, referindo-se ao poder legislativo do estado do Pará que:

[...] As funções institucionais desempenhadas pela Mesa Diretora e por algumas comissões permanentes são de grande importância para desenvolvimento das atividades do Legislativo e, sobretudo, para os interesses do executivo, pois ter aliados nessas instancias de poder significa a manutenção do controle político da assembleia pelo governo instituído [...].

Primeiramente, trataremos da presidência da mesa diretora e suas prerrogativas assim vêm no RI da ALEPA apresentam em seu artigo 22, 23

incisos e alíneas, na RI da Assembleia Legislativa de Amazonas (ALEAM) os artigos 19 incisos e alíneas e do RI da Assembleia Legislativa do Amapá (ALEAP) artigo 18 incisos e alíneas, enumeram várias prerrogativas da presidência as quais possuem grandes semelhanças, entretanto vamos nos ater as que guardem relação, mais estreita com o estudo, assim sendo destaque deve ser dado ao fato do presidente no exercício da atividade poder quanto às sessões ter controle sobre o andamento da mesma, podendo dar início ou suspender e encerrar a mesma e durante comandar todos os passos a serem dados na mesma.

Mas o ponto importante é o que trata de seus poderes quanto às proposições, pois este de início pode não aceitar qualquer proposição que atenda as exigências legais, mostrando que nesse ponto funciona como um ponto de veto, conforme algumas diretrizes apontadas por Tsibelis (1997), quando apresenta explicações sobre os mecanismos pelas quais o veto ocorre.

No decorrer dos trabalhos pode também declarar prejudicada proposição na forma do regimento, e quanto às comissões e convocar reunião extraordinária ou em conjunto para apreciar proposições em regimes de urgência ou prioridade, de acordo com os prazos regimentais.

Quanto às comissões, temos as prementes e provisórias, mas neste estudo faz-se referência aos que são de relevo para o estudo, assim, estudam-se algumas comissões permanentes, em especial as que exercem influência para produção de leis sobre meio ambiente. Nos Regimentos Internos da ALEPA em seus artigos 28 a 31 e seus incisos e parágrafos, no RI da ALEAM em 23 a 27 e seus incisos e parágrafos e na do Amapá em seus artigos 29 a 36 incisos e parágrafos, tratam das comissões, assim torna-se importante falar das competências destas, podendo avaliar a dimensão legal que exercem, em linhas gerais no caso dos três regimentos as comissões observando as competências específicas, as quais serão analisadas a seguir de algumas comissões, elas têm por finalidade fazer estudos sobre matérias submetidas a comissão para exame, emitir parecer, ter iniciativa na elaboração de proposições, se for o caso, entre outras.

Mas o que se apresenta como de grande importância é o fato de emitir parecer sobre as proposições que lhe são submetidas, uma vez que estes têm

grande influência quando das votações em plenário, fora os casos em que este é da Comissão de justiça que de imediato impede o andamento do feito.

Agora falaremos especificamente das Comissões de Justiça. Orçamento e Finanças e Meio Ambiente, aqui referenciamos o nome de modo a identificá-las, pois em cada regimento do estado recebe um nome diferente, ao que vamos apresentar ao falar especificamente.

No RI da ALEPA, da ALEAM e do ALEAP, temos a Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Constituição de Justiça e redação e Comissão de Constituição, justiça e cidadania respectivamente em seus artigos 31 §1º, 27 I, e 36 §1º. Apresentam como competência das mesmas, temos o mais importante quanto a sua competência de determinar aspectos, constitucionais, legais e regimentais ou sobre técnicas legislativas das proposições submetidas às assembleias, sendo acrescentada no RI da ALEPA que mesmo matérias privativas de outras comissões serão validadas pela de justiça.

Observa-se que a Comissão de Constituição e Justiça se comporta como uma verdadeira instância de veto, pois todos os projetos têm que passar por ela sendo possível a mesma frear o andamento do projeto (SILVA et al, 2012).

Fica evidente que esta comissão tem o poder de parar o andamento de uma proposição em caso de considera-la fora dos padrões, uma que as proposições passam pelo crivo desta comissão é inegável que o controle desta comissão se mostra muito poderoso. No caso dos projetos sobre meio ambiente, todos passam pela referida comissão o que é alvo de estudo sobre suas ações nestas proposições, situação que será vista com mais detalhes quando da análise dos dados.

Quanto à segunda comissão a ser tratada, esta é referida no RI no artigo 31 §2º da ALEPA como Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária não RI da ALEAM artigo 27, inciso II, como Comissão de Finanças Públicas e no RI do Amapá c no artigo 36 §3º como Comissão de Orçamento e Finanças, nas descrições das competências em geral são bem semelhantes, pois como elemento essencial tem competência para emitir parecer sobre aspectos relativos a matéria financeiras, tributação e gastos públicos em geral , assim ficando com a responsabilidade de se posicionar sobre proposições que

influenciem nessas áreas, evidenciando que em geral as proposições em sua maioria passam por esta comissão.

O poder das comissões citadas anteriormente é de grande abrangência, pois possuem poder terminativo quando de suas ações sobre as proposições que lhes são submetidas, o que no caso de parecer contrário impede o andamento da proposição para que a mesma pudesse ser avaliada por outras comissões (NETO, 2013).

Por fim, no caso das comissões que abordamos a que se refere no RI da ALEPA artigo 31 §9º que é a Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia, no da ALEAM artigo 27, inciso IV que é a comissão de Meio Ambiente, Desenvolvimento Regional sustentável e da ALEPA no artigo 36 §12º que é a Comissão de Meio Ambiente, em razão do grau de importância para o trabalho apresentaremos abaixo as competências de cada uma dela na íntegra.

No RI da ALEPA artigo 31 §9º, assim se expressa sobre as competências, “§ 9º. À Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia compete:

[...] I - opinar sobre projetos que, direta ou indiretamente, impliquem alterações no meio ambiente; II - realizar campanhas educativas que objetivem preservação e conservação do meio ambiente e das fontes de energia; III - encaminhar às autoridades competentes denúncias relativas a agressões ao meio ambiente, em todas as suas formas de manifestação; IV - promover diligências, inclusive com verificação in loco, visando a apurar as causas de desequilíbrio ecológico ou degradação do meio ambiente, no território paraense; V - opinar sobre a política mineral global do Estado, acompanhando as atividades decorrentes de sua execução, sugerindo medidas ou diretrizes para política dos levantamentos geológicos básicos, propondo ações com vistas a otimizar e estimular o desenvolvimento da tecnologia mineral, com a racionalização das atividades decorrentes da mineração, especialmente para o controle ambiental na mineração, realizando estudos que objetivem o aproveitamento econômico dos recursos minerais do Estado, inclusive com implantação de pólo minero-metalúrgico; VI - dar parecer sobre os reajustes das tarifas de água e energia elétrica, não podendo essas tarifas serem reajustadas sem apreciação da Comissão, na forma da lei [...] (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Pará, artigo 31, inciso §9º, no que se refere à Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia)

No caso do RI da ALEAM, assim se expressa sobre competência V - Comissão de Meio Ambiente, Desenvolvimento Regional e Sustentável:

[...] a- política florestal de preservação e controle do ambiente e da biodiversidade; b- responsabilidade por dano ao ambiente e ao patrimônio paisagístico; c- sistema estatístico, cartográfico e demográfico estadual; d- estudos e projetos para o desenvolvimento estadual; e- planos, programas, projetos e atividades correlatas ao desenvolvimento sustentável do interior; f- promoção e apoio à educação ambiental [...] (Regimento Interno da Assembleia Legislativa Amazonas, na sua competência V - Comissão de Meio Ambiente, Desenvolvimento Regional e Sustentável) [...].

Em relação ao RI da ALEPA, expressa assim, em seu § 12, que à Comissão de Meio Ambiente compete:

[...] opinar sobre proposições e assuntos que digam respeito ao meio ambiente, cabendo-lhe sobre eles exercer sua função legislativa e fiscalizadora e, ainda, sobre: I - política de sistema Estadual do meio ambiente; II - recursos naturais renováveis, caça, pesca, flora, fauna e solo; III - promover a educação ambiental em todos os níveis do ensino público e privado, bem como promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente [...] (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do AMAPA, no § 12 à Comissão de Meio Ambiente).

No que se refere das proposições, nos regimentos internos tem-se a descrição neste sentido, porém as que são de interesse deste trabalho estão circunscritas aos projetos de emenda à constituição, a lei complementar e leis ordinárias, os quais estão dispostos nos artigos 155 no RI ALEPA, 125 RI ALEAP e 86 no RI da ALEAM.

Um primeiro ponto que precisa ser avaliado, e que retomamos neste momento, é o poder que tem o presidente da Assembleia, pois a admissibilidade do projeto passa pelo crivo da presidência do legislativo, no caso da ALEPA isso é apresentado explicitamente no artigo 157 do RI em razão do destaque que tem o presidente do poder no andamento de projetos de lei.

Destacam-se algumas que nos permitem ter a dimensão deste poder na engrenagem legislativa, assim em que pese o regimento fazer referencia muitas atribuições, faz-se referência somente aquilo que é de interesse para o estudo, assim observa-se que o presidente desde a origem das proposições

ele já pode exercer influência, pois no inciso II e alíneas do artigo 23 do RI este expressa entre outras atribuições do presidente a de despachar proposições e processos em geral, sendo a ele permitido indeferir proposições que contrariem as regras legais e regimentais, pode mandar arquivar relatório e parecer de comissão especial, que não tenha concluído por proposição, permite ao mesmo que determine a retirada de proposição da ordem do dia, declarar prejudicada a proposição, desde que amparado no regimento, pode também conforme inciso XIII do artigo 23 solicitar urgência para apreciação dos projetos de iniciativa do legislativo.

Assim, o maior destaque deve ser dado ao fato de analisar e poder não aceitar proposições, descrevendo em quais circunstâncias isso pode ocorrer e permitindo que o autor recorra a Comissão de Constituição e Justiça para ter seu pedido de andamento apreciado e em última instância requerer que seja apreciada pelo plenário, destacando que nos projetos estudados nenhum desses mecanismos foi utilizado quando da rejeição de propostas, no regimento do Amapá no artigo 126 podendo também o proponente requerer a comissão de justiça para que seja admitida e Amazonas no artigo 126 sem fazer referências à possibilidade de revisão.

Observa-se que a presidência das assembleias possui um poder de veto, mesmo que as situações enumeradas para a rejeição por parte do presidente estas têm caráter interpretativo, permitindo interpretações, o que lhe garante poder de veto (TSEBELIS, 1997).

Os RI's fazem referência à autoria do projeto de lei, refendo que é considerado autor o primeiro signatário para efeitos regimentais. Quanto à iniciativa dos projetos os três RI's fazem referência aos que podem dar entrada em projeto de lei, no caso nos artigos 167 parágrafo único na do Pará, 132 a do Amapá e 87 a do Amazonas, assim em comum estes regimentos permitem que tenha iniciativa nas proposições deputados, no caso do RI da ALEPA indica que isolada e coletivamente, pela mesa, pela mesa e pelas comissões, governador, presidente do tribunal de justiça, procurador geral de justiça, presidente do tribunal de contas do estado e pelo cidadão.

Existe uma diferença no caso de permissão de iniciativa é que no RI do Pará é possível iniciativa pelas câmaras de vereadores, no formato do artigo 103, IV, da Constituição Estadual.

Conforme RI da casa legislativa na ALEPA, no artigo 169, Amapá artigo 134 e Amazonas artigo 121, se mostram semelhantes, assim após dar entrada o projeto de lei passa pela mesa diretora na pessoa do presidente que como vimos anteriormente pode não acatar o projeto, em caso positivo coloca em pauta par recebimento de emendas, findo o prazo é encaminhado para as comissões para receber parecer, em regra passa pelas comissões de justiça e finanças, após parecer são encaminhado para ordem do dia para discussão e votação do parecer da comissão, votação em plenário.

Feita a apresentação de como projetos entram e são processados nas assembleias, via regimentos, apresenta-se especificamente os tipos de projetos que serão analisados neste trabalho, pois o estudo visa mostrar a produção legislativa referente às emendas, leis complementares e leis ordinárias, desse modo faremos uma análise desses tipos de projetos nos regimentos a partir de agora.

No caso da ALEPA, temos nos artigos 174, 175 e 176 referencia aos casos das emendas, leis complementares e leis ordinárias respectivamente, no caso da do Amapá em seus artigos 149,150, das emendas e o artigo 125 que tratam de leis complementares, leis ordinárias, no caso do Amazonas estão elencados nos artigos 89, 90, 91 que tratam sobre as emendas, e o artigo 92 sobre lei complementar e artigo 93 sobre lei complementar. Será analisado o modo como determinam o andamento de cada um desses tipos de leis nos respectivos estados, existem algumas semelhanças, entretanto algumas diferenças que merecem destaque.

Assim, apresentam-se as semelhanças e posteriormente apresentaremos as diferenças. No caso das emendas ao que se refere à apresentação de emendas constitucionais, assim sendo nos artigos 174, no RI da ALEPA, artigo 209 do RI da Amapá e o artigo 89 do RI da ALEAM, em que determinam que possam apresentar proposta de emenda: um terço dos deputados, o governador, mais da metade das câmaras de vereadores dos municípios do estado, manifestando-se, cada uma delas pela maioria relativa de seus membros e por fim a vedação de emenda nos casos de intervenção federal no estado e nos casos de estado de defesa ou de sitio, essas s semelhanças.

Quanto às diferenças temos no que se refere à possibilidade do tribunal de justiça poder apresentar desde que após aprovação da maioria dos desembargadores no caso do RI da ALEPA, situação não recepcionada nos RI dos dois outros estados. Outro aspecto que mostra diferenças e quanto a apresentação de emendas por iniciativa popular, pois o RI da ALEPA garante a apresentação de emenda baseada no artigo 8 da Constituição do Estado que assim se manifesta, “[...] Art. 8º. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projetos subscritos por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado [...]” (PARÁ, Constituição Estadual do Pará, 1989).

No parágrafo Único, onde tratam de projeto de emenda à Constituição, os subscritores devem estar distribuídos, pelo menos, por dez municípios e, no caso de projeto de lei, no mínimo, por cinco Municípios, sendo necessário, em qualquer hipótese, o mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada Município.

No caso do RI da ALEAM apresenta possibilidade de emenda de iniciativa popular desde que

[...] Conforme o artigo 89, inciso IV, no mínimo cinco por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos vinte e cinco por cento dos Municípios, representando os signatários não menos que cinco por cento dos eleitores de cada um deles [...] (Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Amazonas).

No caso da Amapá, existe a possibilidade de emenda de iniciativa popular, quando: “[...] pelos cidadãos mediante iniciativa popular de, no mínimo, 1% dos eleitores do estado [...]” (alínea d, do Artigo 209, do Regimento Interno da ALEAP). A ideia de participação social se apresenta como elemento de destaque na democracia do Estado brasileiro, e a CRFB/1988 fazem referência destacada nesse sentido, bem como as legislações que se seguiram também de ordem infraconstitucional. Estas permitiram a participação com emendas populares (AVRITZER, 2016). Situação que se reproduziu nas constituições estaduais, com suas peculiaridades como vimos nos estados analisados, mesmo destacando esse fato vê que nenhuma iniciativa popular foi registrada no que se refere a legislações sobre meio ambiente nos estados estudados.

3.2 SOBRE TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS

Um ponto de destaque nos Regimentos Internos (RIs) dos poderes legislativo é o que se refere aos regimes de tramitação, os quais têm três formas: o de urgência, de prioridade e o normal. Falaremos dos três destacando o de urgência em razão de ser importante descrever mais detalhadamente o que é o regime de urgência, uma vez que este é um dos alvos desse estudo, pois a hipótese deste apresenta que esse mecanismo é o principal usado pelo executivo para aprovar leis sobre meio ambiente de alto impacto.

Todos os regimentos apresentam regime de urgência, como já mencionado anteriormente neste trabalho. Os Estados estudados não possuem medida provisória, e assim, como já apresentado o mecanismo de uso do regime de urgência é o principal instrumento usado pelo executivo para impor agenda.

Desse modo, faz-se necessário apresentar como esse mecanismo está colocado legalmente nos regimentos, assim temos no RI da ALEPA em seu artigo 228 e inciso I que trata do regime de urgência e no artigo 234 parágrafos e incisos que descreve sua ação, informando que esse mecanismo é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidade regimentais, para que um a proposição seja logo considerada, até a decisão final, em que pese ter que cumprir alguns requisitos como quórum para deliberação, publicação e distribuição em avulso, pareceres das comissões estes podem ser suprimidos nos casos previstos no regimento, como o requerimento de urgência será aprovado por maioria simples de apreciação. Aprovada a urgência a proposição já constante da pauta, esta tomará seu lugar na ordem cronológica.

O modo mais evidente de preferência está contido no artigo 107, da Constituição do Estado do Pará⁴, e no artigo 236, §§ 1º e 2º que determinam

⁴ Conforme o artigo 107, da Constituição do Estado do Pará, O Governador, o Presidente da Assembleia Legislativa ou o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado poderá solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa. § 1º. Se, no caso deste artigo, a Assembleia Legislativa não se manifestar, em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. § 2º. O prazo do parágrafo anterior não corre no

que após o prazo de 45 dias (no caso do executivo), caso não seja apreciado o projeto será levado à ordem do dia, caso não tenha parecer o presidente designará um que terá prazo de 24 horas para apresentar este parecer.

No caso do RI da ALEAM, esta apresenta o modo de tramitação de urgência com as seguintes regras, em seus artigos 129, 130, 132 e 133. No artigo 129 descreve que ocorre a abreviação de alguns procedimentos, entretanto não admite a dispensa da notificação aos deputados, pareceres das comissões turnos de discussão e votação quórum, de deliberação, apresenta no artigo 130 as situações em que se admite a urgência, em pese termos onze situações enumeradas, destacamos o inciso IX que trata “iniciativa do governador, com solicitação de urgência” sem especificar nenhuma condição excepcional para isso. E também nos casos de veto do governador pode ser usada a urgência conforme inciso X.

Para apreciação das matérias de urgência, conforme artigo 132, alguns mecanismos são utilizados para abreviar a apreciação, em destaque os prazos, como para emenda que é de um dia, o parecer conjunto das comissões em prazo de 48 horas, após parecer ocupa primeiro lugar na ordem do dia não podendo a discussão e votação exceder as duas reuniões ordinárias consecutivas à redação final é apresentada vinte quatro horas após a deliberação final do plenário.

No mesmo artigo 132 em seu paragrafo único, apresentam as condições específicas no caso de pedido de urgência de iniciativa do governador, se o legislativo não se manifestar em quarenta e cinco dias, contados a partir do recebimento do pedido de urgência, a matéria é incluída na ordem do dia, para discussão e votação única, sobrestando-se as outras matérias.

A Assembleia do Amapá enumera as condições sobre o regime de urgência nos artigos 159 a 163 de seu regimento interno, destacando que a urgência no caso desse regimento é a dispensa de algumas exigências regimentais bem como uma redução de tempo de tramitação. Em seu artigo 161 estabelece quem pode requerer urgência nos casos de deliberação sujeita

período de recesso da Assembleia Legislativa, nem se aplica aos projetos de códigos e de leis orgânicas. § 3º. A solicitação de urgência poderá ser feita após a remessa do projeto à Assembleia e em qualquer fase de sua tramitação. § 4º. Em qualquer dos casos deste artigo, o prazo para deliberação começa a ser contado da data do recebimento da solicitação.

a plenário, descrevendo que a Mesa da assembleia, o líder quando proposição de deputado de sua bancada, ou autor da proposição se tiver apoio de um terço dos deputados, destacando que nesses casos não estão incluídas as que tenham origem do poder executivo.

Desse modo podemos observar que existe todo um aparato institucional que molda a maneira dos atores se movimentarem quando de suas ações para produção de leis, seja do legislativo seja do executivo, situação que fica evidenciada quando da análise dos dados, uma vez que assim é possível observar os mecanismos institucionais utilizados para obtenção de aprovação de leis. Distancia-se do pensamento do senso comum de que ações baseadas nas vontades individuais permitem aos atores alcançar objetivos de aprovar leis em razão de ações pautadas na vontade pessoal, livremente sem sofrer influências das questões institucionalizadas.

CAPITULO IV

4 METODOLOGIA

4.1 NATUREZA E CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO

Seguindo os pressupostos tratados por King, Keohane e Verba (1994) na sua proposta sobre a lógica da inferência nas Ciências Sociais, é possível compreender que do ponto de vista de aprofundamento dos estudos no campo das Ciências Sociais e, em particular, da Ciência Política, deve-se buscar a relação de similaridade ou diferenças entre os casos estudados e identificar a singularidade dos mesmos utilizando-se abordagens qualitativas e quantitativas.

Analisar a produção legislativa sobre o meio ambiente requer a utilização de recursos metodológicos qualitativos e quantitativos a fim de se observar como se articula o processo de produção de leis sobre esta temática, nos estados do Pará, Amapá e Amazonas. A quantidade de leis aprovadas pode não revelar o conteúdo e importância que as mesmas comportam, por isso foi necessário também a abordagem qualitativa para melhor interpretar e compreender o nosso objeto de estudo.

Considerando os componentes qualitativos do objeto em análise, ao estudarmos os mecanismos institucionais para produção legislativa sobre o meio ambiente nos Estados supracitados, primeiramente deve-se reconhecer que esta temática refere-se a um direito difuso. Ou seja, trata-se da análise da produção legislativa sobre meio ambiente, qualificada juridicamente como uma produção legal que trata de um direito difuso, analisado dentro do campo da Ciência Política.

Esta perspectiva tem que ser ressaltada pois, ao adentrarmos em um estudo no campo da Ciência Política tomamos a temática tratada também como um campo de conflito perpassado por direitos específicos de grupos sociais diversos. Nesse sentido, identificamos essa temática como uma temática transversal a outros interesses de produção de políticas públicas,

como bem exemplifica Silva (2007, p. 31-32) em tese de doutorado sobre o tema:

[...] Em sentido amplo o meio ambiente não é um interesse de *constituencies* específicas, pois transpassa interesse de classes, grupos, regiões, etc. para atingir o interesse público geral [...].
[...] Uma política que vise a criação de uma área de proteção ecológica atinge mais fortemente aqueles que habitam seu entorno, como no caso de populações tradicionais, por exemplo, do que aqueles que estão distante e verão como importante práticas protecionistas, sem que atentem ou conheçam sobre quem pagará o preço dessa ação. Áreas de proteção que abrigam recursos naturais que possam vir a ser explorados economicamente, também, podem significar reação de grupos econômicos que desejem sua exploração e julguem que a proteção de uma área específica não justifique abrir mão de valor econômico nelas contido. A adoção de qualquer política envolve um potencial de divergência que mostra a forma diferenciada com que os indivíduos percebem os problemas e escolhem a forma adequada de enfrentá-los [...].

Levando em conta a natureza da questão sob enfoque - produção legislativa sobre meio ambiente – este trabalho é orientado pela lógica da diferença, onde questionamos o que diferencia a produção legislativa sobre meio ambiente nos Estados da região Norte. Esta região caracteriza-se por seu enorme potencial em ‘recursos’ naturais, que necessitam de regulamentação e disciplina para o uso dos mesmos, interessa-nos identificar especificidades na produção legislativa dos estados selecionados para análise. Destaca-se, ainda, sua importância em estados da região Amazônica, onde a questão é também de interesse estratégico.

A partir destas considerações, nesta dissertação buscamos demonstrar a importância do conteúdo dos projetos de leis, estabelecendo o grau de impacto dos mesmos. Faz-se necessário estabelecer uma mensuração de importância dos projetos para que seja possível ver qualitativamente a importância dos mesmos, para tanto é necessário buscar subsídios teóricos os quais encontramos em alguns trabalhos que enfocam a produção legislativa. Ricci (2002) apresenta estudo com a classificação de leis tratando a abordagem norte Americana e Italiana.

Neste estudo, o autor apresenta critérios de como mensurar as leis, abordando o caso italiano em que faz distinção dos projetos em: projetos de lei que chama de geral /nacional, os seccionais e micro-seccionais, estabelecendo

que no primeiro caso atinja os cidadãos de todo o país, o segundo atinge uma categoria social específica e o terceiro atinge categorias sociais mais limitadas e homogêneas, assim estabelece padrão de projetos de lei.

Outros estudos abordam o tema usando outras variações de mensurações como a de Neto e Santos (2002) que define pela abrangência da lei, apresentando a seguinte classificação: **individual**, que beneficia um ou um número reduzido de indivíduos; a **local** que beneficia um ou poucos municípios; **regional**, leis que regulem e transfiram recursos a alguns Estados; **setorial**, que regule ou beneficie um determinado setor específico da economia de um país; leis de abrangência **nacional**, que atingem a todos.

Em estudo sobre os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, temos a classificação dada por Tomio (2012) que o faz tomando como base, primeiro, leis que organizam o aparato político e administrativo e que tem domínio do executivo; segundo, a definição de política pública que é compartilhada pelo executivo e legislativo e, terceiro, a produção de leis honoríficas e de baixo efeito distributivo e que tem definição autônoma pelos legisladores.

Mesmo considerando o caráter difuso dos benefícios da preservação ambiental, o dispositivo legal criado para esse fim tem impactos diferenciados sobre a sociedade, conforme assegura Silva (2007). Assim faz-se necessário criar uma estratégia metodológica que permita a compreensão sobre o impacto das legislações sobre meio ambiente.

Considerando os modelos de classificação utilizados anteriormente, bem como as especificidades sobre os impactos de leis ambientais, estabelecemos na nossa pesquisa, os seguintes critérios para classificação dos projetos sobre meio ambiente no presente estudo:

De “alto impacto” classificamos as propostas que visam a proteção do direito difuso a um ambiente preservado, mesmo que os custos dessa proteção sejam concentrados. Como exemplo de algumas delas temos no caso do Pará os projetos de leis que “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental do jardim das águas lindas, no município de Ananindeua”, ou proposta que “Cria área de proteção ambiental em São Geraldo do Araguaia, no município de São Geraldo do Araguaia” e, ainda, que “Dispõe sobre licenciamento

ambiental das empresas que efetuam o transporte de produtos e resíduos perigosos no âmbito do estado do Pará”, somente para citar alguns exemplos.

De “médio impacto” as propostas que atingem coletivos efetivamente identificáveis. Como exemplo temos os projetos cuja ementa registra: “Inserir o conteúdo programático ‘noções sobre os estudos do meio ambiente’ nas grades curriculares dos ensinos médios e fundamentais de escola pública e privadas integrantes do sistema estadual de educação”.

De “baixo impacto” classificamos as propostas que têm uma aplicabilidade simbólica como, por exemplo, a criação do dia do meio ambiente. Assim sendo podemos observar que para uma melhor compreensão da mensuração, levamos em consideração o grau de difusão ou concentração do impacto das propostas sobre a coletividade.

4.2 O FOCO DA PESQUISA E O PROCESSAMENTO DOS DADOS

A escolha dos Estados se justifica em razão de termos altos índices de desflorestamento, crimes ambientais; assim como um grande número de áreas protegidas, legalmente ameaçadas por interesses econômicos. A abrangência temporal e espacial desta análise circunscreve-se aos estados do Amapá, Amazonas e Pará no período de 1990 a 2010. Essa escolha considera que a produção de leis é mais significativa neste período referenciado, visto que só a partir do final da década de 1980 que essa temática entra na arena política e, ainda, o período focado abarca vários governos, o que permitirá uma análise ampliada.

Em termos de abordagem teórica este trabalho segue a abordagem institucional na compreensão da produção de leis sobre meio ambiente, assumido o pressuposto consolidado nessa abordagem de que a relação entre o poder executivo e o poder legislativo é condicionada por dimensões organizacionais institucionalizadas. Assim todo funcionamento das Casas Legislativas, e sua relação com o poder executivo, está regulamentada pelas constituições estaduais e pelos regimentos internos das Assembleias Legislativas. A produção legislativa sobre meio ambiente nos estados foi classificada considerando o grau de importância das propostas de leis, que

foram classificadas conforme o impacto e a origem das propostas, se oriundas do legislativo ou do executivo.

Parti-se do pressuposto de que a produção de leis sobre o meio ambiente nos estados do Amapá, Amazonas e Pará ocorre mais através de projetos de leis oriundos do executivo do que do legislativo, seguindo uma tendência das Casas legislativas do resto do país. A literatura corrente sobre produção legislativa evidencia que o poder executivo tem se mostrado preponderante no que se refere a produção de leis, seja na esfera federal seja na estadual (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2001; SANTOS 1997, 2001; TOMIO e RICCI 2012), esperando que não seja diferente no Estado do Amapá, Amazonas e Pará.

Nesse sentido, a variável independente do estudo da produção de legislação ambiental é o poder de agenda do executivo, inscrito na institucionalidade fundamentada pelas constituições estaduais e pelos regimentos das Assembléias. Isso explica o maior número de leis aprovadas de autoria do poder executivo, a produção legislativa sobre meio ambiente de maior impacto saída das iniciativas do executivo, assim como o tempo que leva do início até a aprovação de um projeto de lei (variáveis dependentes).

A hipótese central do nosso estudo é de que o pedido de urgência é o principal instrumento usado pelo executivo para aprovar leis sobre o meio ambiente nos três estados. Esta hipótese segue a tendência geral da produção legislativa do país, o que se sobressai na verificação dos dados que analisamos.

A partir de um modelo que o nosso estudo criou de classificação das propostas de leis, a segunda hipótese é de que projetos de lei de alto impacto são do executivo e de médio e baixo impacto são de autoria do legislativo. Esta hipótese foi confrontada pelos dados e tramitações das leis sobre meio ambiente analisadas no período de 1990 a 2010, o que é demonstrado no capítulo que trata da análise e interpretação dos resultados.

A pesquisa se desenvolveu utilizando dados primários, uma vez que a pesquisa é exploratória e utilizou os projetos de lei que tramitaram nas Assembleias legislativas dos Estados que nos propusemos analisar. Pesquisamos os arquivos das Assembleias dos estados acima referenciados, in loco, no caso específico dos dados do Estado do Pará, em documentos

físicos ou digitalizados e em sistemas informatizados que contém as informações sobre os projetos de leis sobre meio ambiente.

Em que pese termos conseguido um conjunto significativo de informações que permitiu a realização do trabalho, evidenciou-se na pesquisa de campo uma ausência de informações importantes sobre o andamento dos projetos de leis, o que deixa explícita a necessidade de um melhor registro dessas informações por parte dos poderes legislativos.

A sistematização dos dados foi feita através da elaboração de planilhas no sistema Excel, que possibilitaram agregar e processar os dados por projeto de lei do executivo e do legislativo, quantidade de projetos de lei apresentado por cada Poder, separando por projeto de lei que consideramos de alto, médio e baixo impacto.

De abordagem qualitativa e quantitativa foi possível construir nossas argumentações e análises seguindo o seguinte roteiro: a) mapeamento dos projetos de lei sobre meio ambiente no período de 1990 a 2010, nos Estados de Amapá, Amazonas e Pará; b) identificação dos proponentes dos projetos, isto é, a proveniência, se do executivo ou do legislativo, considerando os deputados estaduais proponentes e o partido a que pertenciam; c) verificação do tempo de tramitação verificado através do andamento institucional de cada lei; d) avaliação e classificação das propostas como de baixo, médio e alto impacto que foi feita pelos mecanismos de mensuração utilizados neste estudo.

Na pesquisa obtivemos informações sobre a tramitação de 163 projetos de lei dos três Estados estudados. Na tabela 1 (e continuação) apresenta-se a totalidade de propostas analisadas, submetidas tanto pelo legislativo, quanto pelo executivo.

Tabela 1: Número de projetos analisados segundo o Estado e autoria (1990-2010)

ESTADO	N° DE PROPOSTAS	%
AMAPÁ	69	100,0%
EXECUTIVO	26	37,7%
LEGISLATIVO	43	62,3%
AMAZONAS	30	100,0%
EXECUTIVO	21	70,0%
LEGISLATIVO	9	30,0%

Fonte: Elaboração do autor (2017)

Tabela 1: Número de projetos analisados segundo o Estado e autoria (1990-2010). (Cont.)

ESTADO	N° DE PROPOSTAS	%
PARÁ	64	100,0%
EXECUTIVO	8	12,5%
LEGISLATIVO	56	87,5%
TOTAL	163	

Fonte: Elaboração do autor (2017)

No Amazonas temos uma situação particular, pois a análise deste estado utilizou somente os projetos que foram transformados em lei, visto que apenas estes estavam disponíveis para pesquisa. Isto não nos impedirá de entender a dinâmica legislativa sobre o tema de modo mais abrangente, e a perceber quem apresenta e aprova mais projetos de alto impacto.

No exame das informações buscou-se identificar os proponentes das leis sobre meio ambiente, considerando os poderes executivo e legislativo, entender o tempo de tramitação, os mecanismos utilizados para viabilizar o andamento das propostas de lei, bem como analisar, ao longo do processo legislativo, se as leis de alto impacto são da proveniência do executivo e de baixo e médio impacto são do legislativo.

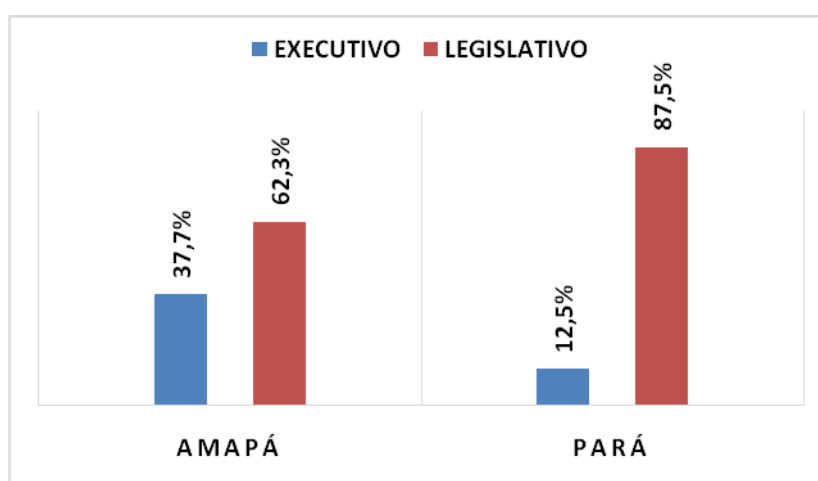
CAPITULO V

5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O objetivo desta seção é apresentar os elementos empíricos que permitem fazer uma análise do processo de produção legislativa sobre meio ambiente nos três Estados analisados. Continuamente, apresentam-se os dados sistematizados, ao mesmo tempo em que iremos associá-los a um conjunto de pressupostos teóricos que explicam os resultados apresentados.

Como estamos tratando de Estados da região norte, que tem grande potencial natural, apresenta-se importante analisar o percentual de projetos por Estado, bem como a origem dos mesmos por poder, destacando que, é possível iniciativas com outras origens como do poder judiciário e iniciativa popular, por exemplo, (AVRITZER, 2016). Mas, no período estudado somente encontramos projetos sobre meio ambiente iniciados pelo executivo ou pelo legislativo, onde observamos que a regra é o legislativo apresentar mais projetos.

Gráfico 1: Projetos de lei sobre meio ambiente por Estado (1990-2010)



Fonte: Assembléias Legislativas dos Estados. Elaboração do autor (2017)

O que se verifica, inicialmente, é que tanto no Amapá quanto no Pará, quem teve maior número de propostas de lei sobre meio ambiente apresentadas foi o Legislativo. Isso não quer dizer que estas leis propostas

pelo legislativo foram no seu todo aprovadas. Veremos nos resultados a serem apresentados uma maior quantidade de projetos do executivo que se transformaram em lei.

O caso do Amazonas, em que somente tivemos acesso aos projetos que viraram leis, razão pela qual não constam do gráfico, assim sendo para efeito de conhecimento os dados de Amazonas somente com os projetos que foram transformados em lei, 70% são do executivo e 30% do legislativo, os números não prejudicam a análise, visto que nossas hipóteses visam mostrar que o executivo legisla e prepondera em projetos de conteúdo de maior impacto, conforme já descrito na metodologia do trabalho.

Vemos que tanto no que diz respeito ao número de propostas apresentadas sobre meio ambiente – casos do Pará e Amapá – quanto no que diz respeito a origem dos projetos transformados em lei – observados pelos dados do Estado do Amazonas com as ressalvas feitas – o legislativo está a frente do executivo nas iniciativas de legislar sobre a questão ambiental. É improvável que no Amazonas o executivo tenha proposto mais Projetos de Leis que o legislativo, se considerarmos o número de deputados em comparação com o executivo que é um só ator, assim como também se considerarmos as observações da literatura sobre estudos legislativos (FIGUEIREDO, 1999) que mostra que leis de origem social, predominantemente, fazem parte da agenda dos deputados. Os dados do Amazonas apenas reforçam a observação de que o executivo aprova mais leis que o legislativo e, como iremos demonstrar ao longo deste estudo, aprova mais leis de alto impacto.

Quanto à situação final das propostas analisadas, vemos na Tabela 2 o desempenho dos dois poderes, excluído do compute o estado do Amazonas.

Tabela 2: Situação final dos projetos por origem, Amapá e Pará 1990-2010.

REGISTRO FINAL	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
ARQUIVADO	7,7%	32,6%
REJEITADO	=	2,3%
RETIRADO	=	7,0%
TRANSFORMADO EM LEI	92,3%	55,8%
VETADO	=	2,3%
TOTAL	100,0%	100,0%

Fonte: Assembléias Legislativas dos Estados. Elaboração do autor (2017)

Em termos categóricos, o que os dados nos indicam, sobre os estados do Amapá e Pará é de que as propostas de lei oriundas do executivo, a maior parte deles foram transformados em leis, pois temos 92,3% das propostas viraram lei tendo somente 7,7% arquivados. Contrariamente, verifica-se que o legislativo, que apresentou percentual alto de projetos, teve somente 55,8 % que viraram lei, tendo 44,2% de suas propostas registradas como arquivados, rejeitados e retirados.

Destaca-se que o executivo não teve nenhuma proposta de lei vetada, enquanto o legislativo teve 2,3% de seus projetos vetados. Obviamente que os mecanismos de veto estão a cargo do executivo, na pessoa do governador do Estado, mas isso não significa que não há como vetar uma lei oriunda do executivo, visto que as propostas podem ser transformadas ao longo da tramitação contrariando os propósitos definidos em sua origem, o que possibilitaria o veto do próprio autor da mesma.

O papel institucional das comissões ganha destaque no processo de avaliação dos projetos de lei. A questão relativa às comissões é de grande importância, se considerar principalmente as estratégicas adotadas na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em primeiro plano, pois a totalidade dos projetos deve ser analisada em sua constitucionalidade, e a Comissão de Orçamento e Finanças, em segundo lugar, que analisa a adequação orçamentária das propostas. Com essa prerrogativa a comissão de justiça se apresenta como uma instância de veto (TSIBELIS, 1997), pois se apresentar parecer contrário já obstrui o andamento do projeto.

Na tabela 3, a seguir; apresenta-se, em termos percentuais, a tramitação dos projetos de leis nas diversas comissões das Assembleias legislativas dos Estados, a saber: Comissão de justiça; Orçamento e finanças; Meio ambiente, entre outras.

Essa tabela resume de forma esclarecedora como tramitaram os projetos de lei sobre meio ambiente nas comissões dos poderes legislativos dos Estados do Amapá, Amazonas e do Pará, permitindo assim, sua análise.

Tabela 3: Tramitações dos projetos nas comissões (1990-2010)

ESTADO	COMISSÕES					TOTAL
	CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA	ORÇAMENTO E FINANÇAS	MEIO AMBIENTE	OUTRAS	SEM REGISTRO	
AMAPÁ	66,7%	10,7%	0,0%	7,1%	15,5%	100,0%
AMAZONAS	35,7%	29,8%	19,0%	15,5%	0,0%	100,0%
PARÁ	50,0%	24,5%	10,2%	4,1%	11,2%	100,0%

Fonte: Assembléias Legislativas dos Estados. Elaboração do autor (2017)

Observe que apesar da obrigatoriedade de análise na CCJ, no Amapá temos o registro de somente 66,7% de passagem das propostas por essa comissão, no Amazonas somente 35,7 e no Pará 50,0%. Conforme já abordamos sobre a ausência de registro, a visualização aprofundada de possíveis contribuições dos legisladores fica impedida. Pela comissão de orçamento e finanças na Assembléia legislativa do Amapá foram registradas 10,7% das propostas, no caso do Amazonas 29,8% e do Pará 24,5%.

Importante destacar o fato de que no Estado do Amapá nenhum projeto passou pela comissão do Meio Ambiente, ou caso tenha passado pode estar entre os 15,5 % sem registro. No caso do Amazonas foram registrados 19,0% dos projetos nessa comissão e no Pará somente 4,1%. Uma vez que todos os projetos versam sobre o tema, essa informação mostra que essa comissão se apresenta quase como uma mera formalidade, visto que não tem efetiva ação nas questões referente ao tema, o que empobrece os debates e a consequente qualidade das leis.

O fato de aparecerem projetos sem registro ou sem passagem por comissões fundamentais como as comissões de justiça e de finanças e de meio ambiente poderiam ser mero desleixo com práticas de registro institucional, o que por si só é indicativo de baixa institucionalidade.

Entretanto, se juntarmos à observação sobre o tempo de tramitação, que veremos mais a frente, podemos inferir que de fato as comissões das

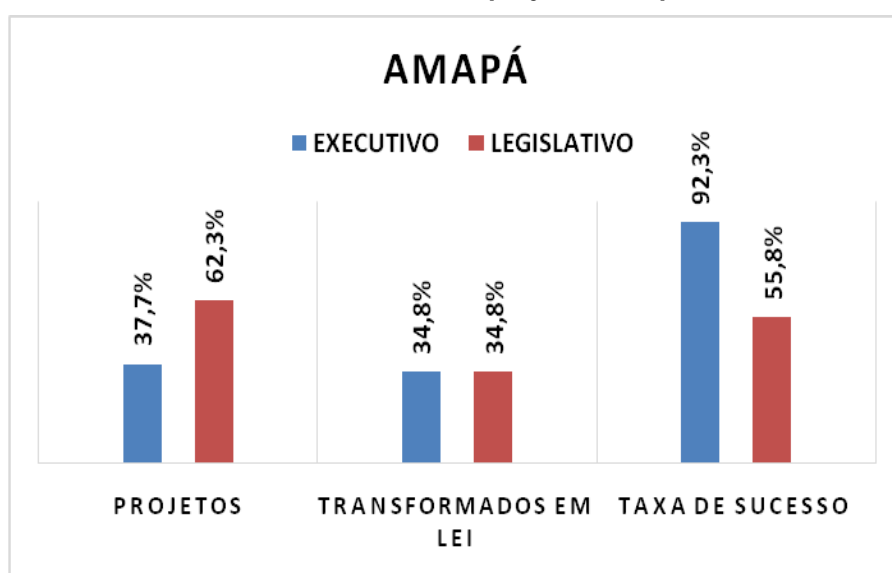
Assembleias dos Estados estudados fazem parte de uma mera formalidade institucional.

No que diz respeito as comissões de meio ambiente a questão é ainda mais grave, visto que de todas as propostas analisadas apenas 19% tramitaram nessa comissão na ALEAM, 10% na ALEPA e 0% na ALEAP.

Da fragilidade do sistema de comissões que revela Legislativos locais com institucionalidade deficiente, passemos a análise do potencial do executivo em se colocar a frente dos Legislativos estaduais. Os gráficos a seguir ilustram as taxas de sucesso dos projetos apresentados tanto pelo executivo, assim como pelo legislativo. Nossa percepção em relação à taxa de aprovação vai ser mensurada a partir do volume de submissão de propostas de leis no legislativo por cada poder, do qual, subtraímos as propostas que foram transformadas em lei, o que informa a taxa de sucesso de cada poder em termos de produção legislativa.

Os gráficos 2 e 3 tratam da taxa de sucesso somente dos Estados do Amapá e do Pará, pois como já informado, no caso do Estado do Amazonas somente conseguimos pesquisar os que foram transformados em lei, o que inviabiliza a avaliação desta variável.

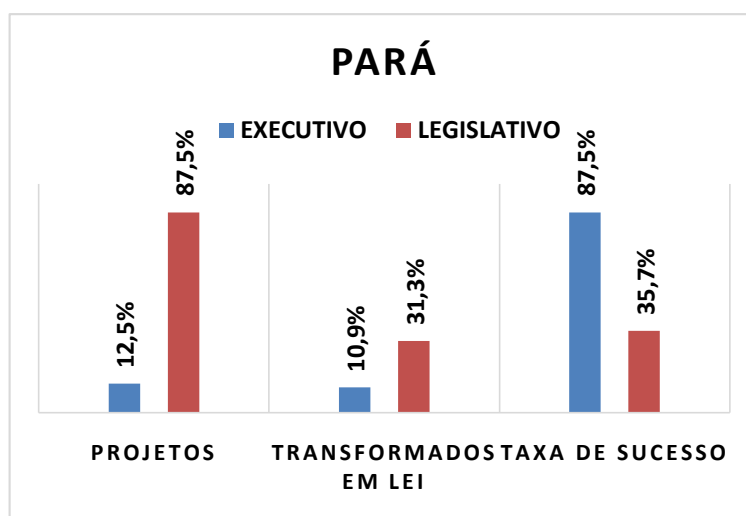
Gráfico 2: Taxa de sucesso dos projetos Amapá, 1990-2010



Fonte: Assembléia Legislativa do Estado. Elaboração do autor (2017)

A questão que guia nossa abordagem é compreender, porque o legislativo, mesmo tendo submetido mais projetos de lei nas casas legislativas, não conseguiu que estas propostas tivessem sucesso em termos de aprovação, como mostra o Gráfico 2. O executivo é mais eficiente, pois apresenta um numero menor de projetos, mas consegue transformar em leis quase a totalidade dos mesmos.

Gráfico 3: Taxa de sucesso dos projetos – Pará: 1990-2010



Fonte: Assembléia Legislativa do Estado. Elaboração do autor (2017)

Pelo que se visualiza nos Gráficos 2 e 3, no estado do Amapá o executivo com 37,7% obteve uma taxa de sucesso de 92,3%, a quase a totalidade de seus projetos apresentados; no caso do Pará temos um percentual de 12,5% do total de projetos analisados, com origem no executivo, dos quais obteve uma taxa de sucesso de 87,5%, índice bastante significativo.

O caso do Amazonas, onde não foi possível calcular a taxa de sucesso, podemos auferir a predominância do executivo a partir da comparação do percentual de leis sobre meio ambiente que tiveram origem no executivo *versus* leis que tiveram origem no legislativo, seguindo a tendência das casas legislativas no restante do Brasil.

Nos Gráficos 2 e 3 podemos observar que a taxa de sucesso do executivo é bastante significativa em comparação ao legislativo apresentando-

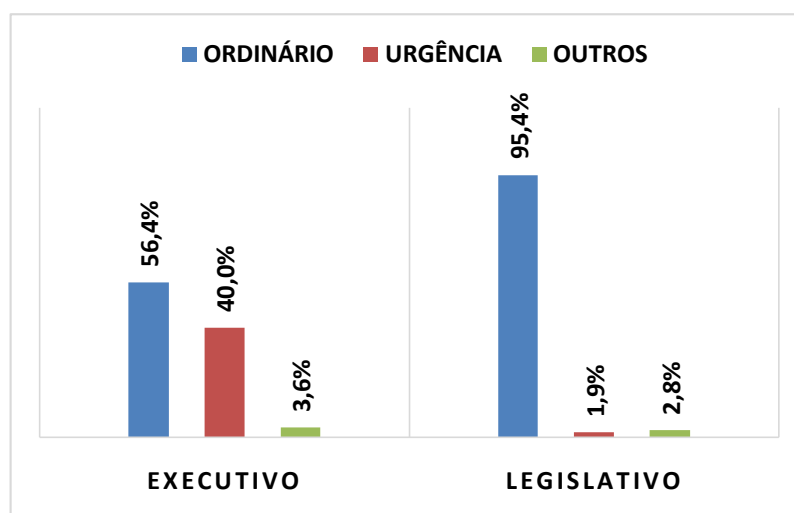
se esse fato como uma tendência das casas legislativas em geral (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2001; SANTOS 1997, 2001; TOMIO e RICCI 2012).

Mesmo o legislativo apresentando mais projetos, evidencia que a taxa de sucesso do mesmo é relativamente baixa, pois no caso do Amapá o legislativo apresentou 62,3%, transformou em lei 34,8% com uma taxa de sucesso de 55,8%, enquanto que o executivo é de 92,3%. No caso do Pará não é diferente e se mostra mais acentuada a diferença, pois o legislativo apresenta 87,5% transformada em lei 31,3% e alcança uma taxa de sucesso de 35,7%. Isso reforça o que diz a literatura nacional em relação à taxa de sucesso do executivo em impor sua agenda (SANTOS 1997, 2001; TOMIO e RICCI 2012; ABRUCIO, TEIXEIRA e COSTA, 2001).

Devemos questionar o porquê do maior sucesso do executivo observando os mecanismos institucionais acionados durante a tramitação das propostas, uma vez que este trabalho segue a linha de entendimento do institucionalismo que compreende que as regras moldam os comportamentos dos atores que participam do processo de produção legal e da interação dos mesmos entre si.

O alto desempenho do executivo no andamento e finalização de suas propostas deve ser observado focando no rito de tramitação que determina também o menor tempo que em comparação com o desempenho do legislativo.

Gráfico 4: Rito de tramitação das propostas por origem



Fonte: Assembléias Legislativas dos Estados. Elaboração do autor (2017)

O Gráfico 4 apresenta um aspecto relevante que é o rito utilizado no processo de tramitação dos projetos por origem, pois é um dos pontos centrais da nossa pesquisa, e está diretamente ligada a uma das hipóteses do trabalho. Na hipótese apresentada afirmamos que o executivo faz uso do pedido de urgência como principal mecanismo para aprovação de seus projetos de lei sobre meio ambiente, uma vez que nos Estados estudados não existe previsão legal do instituto da medida provisória, como em outros sete estados no Brasil (TOMIO e RICCI, 2012).

Observa-se que o executivo tem um percentual de 40% de projetos com rito de urgência contra 1,9% do legislativo, o que mostra que de fato esse mecanismo é usado com significativa frequência. Como vimos a prerrogativa da urgência prevê prioridade na tramitação das propostas de lei bem como um prazo curto para sua finalização.

Considerando os números apresentados acima, podemos corroborar com as observações de Tomio e Ricci (2012), que afirmam o uso institucional do pedido de urgência sustenta a imposição de agenda do executivo que se transforma em prioritária diante da agenda do legislativo.

Tabela 4: Tempo de tramitação dos projetos de lei (1990-2010)

TEMPO DE TRAMITAÇÃO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
1 MÊS	61,5%	9,4%
DE 2 A 6 MESES	32,7%	26,4%
MAIS DE 6 MESES	5,8%	64,2%
TOTAL	100,0%	100,0%

Fonte: Assembléias Legislativas dos Estados. Elaboração do autor (2017)

Verifica-se que o tempo de tramitação de projetos do executivo é significativamente inferior ao do legislativo, pois 61,5% dos projetos de lei são aprovados em um prazo inferior a um mês. A tramitação urgente estipula um prazo de até quarenta e cinco dias para apreciação do projeto, situação recepcionada em todos os RI das casas legislativas estudadas, estando presente nos artigos 159 a 163, 228, I e 132 dos estados do Amapá, Pará e Amazonas respectivamente, para a apreciação de uma proposta. Como mostra

a Tabela 4, grande parte dos projetos transformados em lei são aprovados em prazo bem inferior a este prazo máximo de 45 dias. Alguns projetos são aprovados em um, dois e três dias, o que mostra um poder de agenda efetivo (SANTOS, 2003).

Após aprovação por via do poder de agenda do executivo, passa por procedimentos legislativos que são os trâmites dentro das comissões. Ocorre que em projetos de origem do executivo essas reuniões são muitas das vezes em conjunto e recebendo parecer favorável das comissões envolvidas com aprovação unânime e encaminhamento para plenário e votação no mesmo dia. Este poder do executivo está ligado certamente a base parlamentar no legislativo, fato que não está registrado para uma efetiva descrição. No caso dos Estados estudados a regra é o executivo ter como aliados o presidente da Assembleia e os presidentes de Comissão, principalmente a de justiça, o que facilita ainda mais seu desempenho em termos de aprovação dos projetos em um curto espaço de tempo como se observa na Tabela 3.

Considerando o impacto das leis aprovadas pelo Executivo e Legislativo no período analisado (1990-2010), categorizamos as propostas em três níveis: Alto, Médio e Baixo Impacto. A seguir apresentamos a totalidade de projetos que passaram pelo processo de tramitação até aprovação, e sua categorização em leis de baixo, médio e alto impacto. A hipótese do trabalho afirma que as leis de alto impacto são oriundas do executivo, mas isso não quer dizer que o legislativo não tenha também projetos de alto, médio ou baixo impacto.

Tabela 5: Projetos de lei por origem e grau de impacto: Pará e Amapá (1990-2010)

ORIGEM/IMPACTO	PROJETOS	%
EXECUTIVO	34	100,0%
ALTO	21	61,8%
MÉDIO	13	38,2%
BAIXO	0	0,0%
LEGISLATIVO	99	100,0%
ALTO	44	44,4%
MÉDIO	45	45,5%
BAIXO	10	10,1%

Fonte: Assembleias Legislativas dos Estados. Elaboração do autor (2017)

Na Tabela 5 apresentamos os projetos de lei segundo a origem e o grau de impacto, excluídos os projetos do estado do Amazonas, pois como já dissemos anteriormente somente os que foram transformados em lei, no caso do Amazonas, foram conseguidos para a pesquisa. Conforme os dados de pesquisa podemos aferir que os executivos do Amapá e Pará apresentaram mais projetos de alto impacto, sendo que o executivo apresenta 61,8% e o legislativo 44,4% , enquanto que no médio e baixo impacto o legislativo apresenta mais projetos. Ocorre que, devemos levar em consideração a taxa de sucesso dos projetos, e nesse item o executivo se mostra preponderante conforme já mostrado nos Gráficos 2 e 3.

Tabela 6: Percentual dos projetos transformados em lei por origem e impacto dos estados do Amapá, Amazonas e Pará, 1990-2010.

ORIGEM/IMPACTO	TRANSFORMADOS EM LEI	%
EXECUTIVO	51	100,0%
ALTO	29	56,9%
MÉDIO	21	41,2%
BAIXO	1	2,0%
LEGISLATIVO	52	100,0%
ALTO	16	30,8%
MÉDIO	26	50,0%
BAIXO	10	19,2%

Fonte: Assembléias Legislativas dos Estados. Elaboração do autor (2017)

Conforme mostra a Tabela 6 o executivo possui um alto índice de aprovação de leis de alto impacto conforme a categorização na metodologia do trabalho⁵. O índice de aprovação de executivo que é de quase sessenta por cento dos projetos apresentados, mostrando sua capacidade de impor agenda. Contudo, faz-se necessário neste trabalho, evidenciar que tipo de leis consegue aprovar conforme o impacto, para demarcar quem é o protagonista na produção de leis ambientais nos três Estados amazônicos estudados.

A Tabela 6 apresenta números que confirmam a hipótese apresentada, uma vez que mostra que o executivo aprova cerca de 60% de suas propostas classificadas como de alto, 41% de médio impacto e 2% de baixo. O legislativo

⁵ Leis de alto, médio e baixo impacto, colocando que os primeiros (de alto impacto) são os que atingem direitos difusos efetivamente, ou seja, leis que atinjam de modo indiscriminado as pessoas, desse modo todas as leis que alcancem todos os indivíduos do modo referido.

também aprova propostas classificadas como de médio e alto impacto conseguindo aprovar 30,8% da de alto, 50,0% de médio e 19,2%, respectivamente, contudo devemos lembrar que o mesmo apresenta mais projetos que o executivo, destacando que sua principal competência é legislar.

Podemos aqui auferir que os dados confirmam nossa segunda hipótese. Além da maior parte das propostas do executivo serem de maior impacto a tramitação das mesmas se dá com pedido de urgência, 40% de projetos com o uso deste rito conforme Gráfico 4. O uso de tramitação especial, entretanto, não explica completamente o poder de agenda do executivo, pela análise dos dados nos Estados analisados devemos nos perguntar em que se sustentam os 60,0% de propostas que tramitaram sem urgência e que mesmo assim foram aprovadas.

As deficiências de registros da tramitação dos projetos de lei que sugerem o atropelo de certas normas regimentais de tramitação, tais como a passagem das propostas pelas comissões, especialmente a CCJ e CFT, induz a pensar que há forte controle político do executivo sobre as forças políticas nas Assembléias que se refletem em um desprezo pelas normas institucionais. Em uma temática como a ambiental, que a despeito de sua relevância para os Estados amazônicos, que não mobiliza a atuação dos legisladores, a não ser quando é tida como um entrave ao desenvolvimento econômico, o executivo, predominantemente, dita a legislação ambiental a ser adotada.

6 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo de investigação, analisar o processo de produção legislativa sobre meio ambiente em três Estados do Brasil (Amapá, Amazonas e Pará). Como tal, a preocupação basilar do trabalho foi entender a relação que se estabelece entre o poder executivo e legislativo, e as dinâmicas internas no funcionamento das casas legislativas.

Assim, foi objetivo do trabalho também aliar-se a tradição de estudos sobre o funcionamento das instituições políticas, em razão disso, utilizamos a abordagem institucionalista como forma de reconhecer que as regras, princípios, normas existentes dentro das organizações, determinam em parte ou na totalidade a conduta dos atores em constante interação.

O estudo foi desenvolvido considerando as variáveis dependentes, produção legislativa de alto impacto sobre meio ambiente e o tempo para aprovação de um projeto de lei, bem como a variável independente poderes de agenda do executivo. Em razão disso, fizemos uso das técnicas qualitativas e quantitativas, o que permitiu o mapeamento dos projetos de lei sobre meio ambiente nos três estados, no período compreendido de 1990 a 2010. Como tal, uma hipótese do estudo é de que o pedido de urgência é o principal instrumento usado pelo executivo para aprovar leis sobre o meio ambiente nos três Estados.

A linha de argumento desta hipótese seguiu a tendência dos estudos e da produção legislativa no país o que se sobressai na verificação dos dados que analisamos. Também no decurso do trabalho, foi possível constatar que a maior parte das leis de alto impacto sobre meio ambiente nos estados de Amazonas, Amapá e Pará, tramita sob pedido de urgência do executivo. E a outra hipótese, evidenciava que os projetos de lei de alto impacto eram em sua maioria com origem do executivo e os de médio e baixo do legislativo.

Pelo contexto tratado, o estudo chegou a conclusões de que, os projetos de lei oriundos do executivo são, em sua maioria, aprovada, com um período não maior que 1 mês. Ou seja, enquanto a maior parte das propostas de leis vindos do executivo (61,8%) do total, são aprovadas e transformadas em leis em no máximo 30 dias, no caso do Legislativo, apenas 17,6% do total de projetos de lei, conseguiram sua aprovação e transformação em leis.

Interessante o fato de, o período de 2 a 6 meses, ser a média em termos de tramitação de propostas de leis, tanto para executivo ou legislativo.

Em relação ao rito de origem, destaca-se que se fez o trabalho de identificação dos projetos de lei, que podem ter iniciativa por pedido de urgência, ordinária ou outros. Nestes termos, o estudo demonstrou que o executivo faz uso do pedido de urgência como principal mecanismo para aprovação de seus projetos de lei, uma vez que nos Estados estudados não existe previsão legal do instituto da medida provisória nos três estados estudados.

Assim, observa-se que o executivo apresentou um percentual de 40% de projetos com rito de urgência contra 1,9% do legislativo. Este estudo mostra que, de fato, esse mecanismo é usado de modo significativo pelo executivo, permitindo a imposição de agenda, isto porque, esta prerrogativa prevê prioridade na tramitação, bem como um prazo para definição do projeto. Diante dos números apresentados evidenciou-se a confirmação da primeira hipótese.

Sobre as taxas de sucesso das propostas de leis que são apresentadas nas Casas legislativas dos três Estados foi esclarecida que não houve análise desta variável com os dados do estado do Amazonas em razão de somente termos informações de projetos que viraram lei.

A segunda hipótese atesta que as leis de alto impacto são em sua maior parte oriundas do executivo, e de médio e baixo impacto do legislativo. Para comprová-la primeiramente classificamos apenas os projetos de lei do Pará e Amapá cujos resultados mostram que nesses estados o executivo apresenta 61,8% de projetos de alto impacto contra 44,4%, mostrando ampla superioridade nesse quesito.

Em seguida utilizaram-se todos os projetos que se transformaram em lei, quando também foi incluído o estado do Amazonas, que evidenciou que o executivo aprova mais projetos de alto impacto, enquanto que o legislativo aprova mais leis de médio e baixo impacto, respectivamente, desse modo a hipótese está confirmada, pois os números nos mostram que o executivo aprovou 56,9% das leis de alto impacto enquanto que o legislativo aprovou 30,8% , no que se refere aos de médio e baixo impacto o legislativo aprovou mais, pois os de médio aprovou 50,0% e de baixo 19,2% contra 41,2% e 2%,

respectivamente, do executivo. Após análise dos números, constante na Tabela 6 foi possível verificar que a segunda hipótese se confirma.

Destaca-se o fato de, em termos de situação final dos projetos de lei conforme Tabela 2, o executivo conseguiu quase a totalidade de seus projetos transformados em leis. Isto é, dos 100% dos projetos que o executivo propôs nas assembleias legislativas dos dois estados do Amapá e Pará, 92,3% foram transformados em leis. Contrariamente, o legislativo nos dois Estados teve apenas pouco mais da metade das propostas de leis apresentadas transformadas em leis, isto é, 55,8% das propostas. Não foram tratados neste aspecto os dados do estado do Amazonas, apenas o Pará e Amapá puderam ser analisados, pelas razões já expostas.

Diante dos números apresentados foi possível constatar que seguindo uma tendência das outras casas legislativas subnacional, o executivo prepondera fazendo uso de mecanismos institucionais, tendo como principal instrumento o pedido de urgência, como foi mostrado no trabalho, que neste caso foi além mostrando que aprova mais leis com conteúdo mais importante, que neste trabalho denominamos de leis de alto impacto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. Dado, **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v. 31, n.1, p.5-34, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes. O papel institucional da Assembleia legislativa paulista: 1995 a 1998. In FABIANO, Santos (Org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

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

ANDREI, Thiago Felker. O debate em torno da relação executivo-legislativo nos regimes presidencialistas: O caso brasileiro. **Revista Sociologia jurídica**. n.7, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2016

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro. p. 97-109, 26 jan. 2010.

BENEVIDES, M.V. *Cidadão comum está abandonado* – **M. V Benevides**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p.12, 05 jul. 1998.

BOND, J; FLEISHER, R. **The President in the Legislative Arena**. Chicago: University of Chicago, 1990.

BRAGA, Ricardo; Andre GUIMARÃES. **Legislativo Pós 1988**: Reflexões e Perspectivas. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

CAMERON, C. M. Veto Bargaining: Presidents and the Politics of negative. Cambridge (UK). University of Cambridge, 2000.

CAREY, John M; SHUGART, Matthew. Poder de decreto chamando os tanques ou usando a caneta?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.13, n.17, São Paulo,1998.

CORRÊA, Roberto Ribeiro, BARROS, Elizabeth Maciel; SOUZA, Augusto da Silva. O jogo político e a produção legislativa na ALEPA na 16ª legislatura (2007-2010). In: SANTOS, André Marenco, GRILL, Igor Gastal, Seil; SOUZA, Carlos Augusto da S. (Org.) **Peças e engrenagens dos jogos políticos no Brasil**. São Luiz: EDUFARMA, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, pp. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua nova nº 44,1998.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 37.

GOMES, Fabio de B. C. **Produção Legislativa no Brasil: Visão Sistêmica e Estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2013.

GROHNANN, 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: FGV, 2001.

HERNANDEZ, José G. V. **Perspectiva del institucionalista y neoinstitucionalismo**. Estado ciência administrativa. Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco. México. 2008.

HETSPER, R. O poder do veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de informações legislativa**. Brasília. v. 49, n. 193, jan./mar. 2012.

HOBBS, Thomas. **O leviatã**. São Paulo: Nova cultural, 1990.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press, 1994.

LACERDA, Alan Daniel freire de. **Sistemas de governo**: Organizando a relação entre executivo e legislativo. 1 ed. Curitiba: Appris, 2016.

LEITE, Adailton Amaral; SANTOS, Manoel Leonardo. **Voto, parlamento e políticas públicas**: instituições políticas em Pernambuco. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

LIMA, Eduardo de. **O Ultra presidencialismo estadual no contexto das relações entre executivo e legislativo em Minas Gerais** (s/d).

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Poder de agenda e políticas substantivas**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/poderdeagendaepoliticassubstantivas.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. *Leitura norte americana recente*. BIB. Rio de Janeiro, 1 sem, pp. 3-38, 1994.

LIMONGI, Fernando et al. Forma de governo, leis eleitorais e poder agenda. **XXIII Encontro Anual da Anpocs**. Mimeo: Caxambu, 1999.

LINZ, Juan. Presidential or parliamentary Democracy: does it make a difference? In: LINZ, J. e VALENZUELA, A. (ed.). **The failure of presidential Democracy**: the case of Latin American. Baltimore: J. Hopkins Univer. Press, 1994.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1978.

MADISON, James. **Os artigos federalistas, 1787-1788**: edição integral. (trad. Maria Luiza X. de A. Borges). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAJADALANI, André Felipe Satas. Medidas provisórias e o poder legislativo: Uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do

congresso nacional no período 2013-2012. **Revista E-legis**. Brasília, n. 13, p. 73-98, jan./abr. 2014.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **American Political Science Review**: 78 p. 734-749, 1984.

McCUBBINS, Mathew e SULLIVAN, Terry. **Congress: structure and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espirito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAES, Filomena. A dinâmica legislativa da Assembleia do estado do Ceará: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabina. **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MORAES, Filomeno. Executivo e legislativo no brasil pós-constituente. **São Paulo em Perspectivas**. v.15, n. 4, São Paulo, Out./dez. 2001.

NETO, L. H. Rocha. **Processo legislativo: um teatro legal**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2013.

NETO, Octavio Amorim; SANTOS, Fabiano. **A democracia e os três poderes**. Org. Luiz Viana Werneck Viana, Ed. UFMG, Rio de janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Nueva York: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Felipe. Os Determinantes dos Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 91-112, set. 2013.

PASQUARELLI, Bruno. Formação de Coalizões e Apoio Partidário no Presidencialismo Brasileiro e Chileno. **V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociacion Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010 Disponível em: <<https://www.aacademica.org/000-036/346>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

PEREIRA Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo. **O sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. v. 15, n. 43. jun, 2000.

PEREO, Eva Anduiza; MARTINEZ, Ismael Crespo; LAGO, Monica Mendez. **Metodologia de la ciência política**. 2 ed. Madri, Coleccion Cuadernos metodológicos n. 28. Centro de investigações sociológicas, 2009

PEREYRA, Guillermo. El nuevo institucionalismo y la concepción representacionalista de la política. **Perfiles latinoamericanos**. México, v. 17, n. 33, p. 115-138, jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100005&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 28 mai. 2017.

PESSINE, Karina Melo; PRATTI, Luana Puppim. Padrão de organização parlamentar e produção legislativa na assembleia legislativa do Espírito Santo: uma análise da dinâmica entre os poderes executivo e legislativo na 16ª legislatura (2007-2010). **Revista de discentes de ciência política da UFSCAR**, v. 1, n. 5, 2015.

RICCI, Paolo. A medida das leis: Do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. BIB. São Paulo. n. 54, pp. 1001-123, 2º semestre de 2002.

ROUSSEAU, J. Jaques. **O contrato social**. São Paulo: Nova cultural, 1999.

SANTOS, F; PEREIRA, André Ricardo. **Poder legislativo diversidades e convergência**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, F. A reforma do poder legislativo no Brasil. **Revista Plenarium**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 26-40, nov. 2004.

SANTOS, Fabiano, **O poder legislativo no presidencialismo de coalisão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no sistema presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: **Reforma Política no Brasil**. AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fatima (Org.) Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Revista Dados**. v. 40, n. 03, 1997.

SCHEPIS, Giovanni. **Sistemi Ellettorali. Teoria, Tecnica, Legislazioni Positive**. Empoli: Editrice Caparrini, 1955.

SILVA, Dolores. **Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: As demandas ambientais no processo legislativo: Conflito e consenso entre os deputados**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, Dolores, FAVACHO Dalton; MORBACH Maria da Conceição. O governo do PT no Pará e sua relação com a Assembleia Legislativa. In SANTOS, André Marenco, GRILL, Igor Gastal, Seil; SOUZA, Carlos Augusto da S.(Org.) **Peças e engrenagens dos jogos políticos no Brasil**. São Luiz: EDUFARMA, 2012.

TAVARES, José. **Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas: Teoria, Instituições e estratégias**. José Giusti Tavares. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TOMIO, F. Ricardo de Limas. Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo Comparativo. **5º encontro da ABCP**. 26 a 29 de Julho de 2006. FAFICH / UFMG, Belo Horizonte – MG, 2006.

TOMIO, F. Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O poder da caneta: a medida provisória no processo legislativo estadual. **Opinião pública campinas**, v. 18, n. 2, p. 255-277, nov. 2012.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: Os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

TOMIO, Fabricio. **Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual**. Disponível em: <www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20163>. Acesso em: 01 mar. 2016.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multilateralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997.

VARGAS, Hernández J. Reflexiones sobre el impacto del nuevo institucionalismo económico, sociológico e histórico institucional en la política social. Iberoamérica Social: **revista-red de estudios sociales**, II, p. 117-138. Disponível em: <<http://iberoamericasocial.com/reflexiones-sobre-el-impacto-del-nuevoinstitucionalismo-economico-sociologico-e-historico-institucional-en-la-politicasocial>>. Acesso em: 01 març 2016.